

Załącznik nr 2
do wniosku dra Igora Zachariasza
o wszczęcie postępowania habilitacyjnego z dnia 31 sierpnia 2016 r.

Autoreferat

1. Imię i nazwisko

Igor Zachariasz

2. Posiadane dyplomy i stopnie naukowe

- a) magister dziennikarstwa - Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego (tytuł uzyskany 6 października 1994 r.);
- b) magister prawa - Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (tytuł uzyskany 23 października 1997 r.);
- c) doktor nauk prawnych - stopień nadany uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 11 grudnia 2006 r.; tytuł rozprawy doktorskiej: *„Metropolie w terytorialnym podziale władzy w Republice Federalnej Niemiec. Podstawy teoretyczne i rozwiązania praktyczne”* (promotor: prof. dr hab. Hubert Izdebski, recenzenci: prof. dr hab. Bogdan Dolnicki i dr hab. prof. UW Mirosław Wyrzykowski).

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

Od dnia 1 kwietnia 2010 r. jestem zatrudniony w Uczelni Łazarskiego, początkowo jako Dyrektor Instytutu Badań i Ekspertyz Samorządowych, a od 13 maja 2011 r. jako adiunkt, pierwotnie w Katedrze Prawa Administracyjnego, obecnie w Katedrze Nauki o Administracji.

4. Wskazanie osiągnięcia naukowego 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 2016 r. poz. 882)

Jako osiągnięcie naukowe stanowiące podstawę do ubiegania się o stopień doktora habilitowanego w dziedzinie nauk prawnych w dyscyplinie prawo pozwalam sobie wskazać monografię mojego autorstwa: *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym*

podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne, Wolters Kluwer, Warszawa 2016 r., s. 256.

Celem monografii jest wskazanie podstawowych założeń teoretycznych pozwalających na dokonanie dychotomicznego podziału prawa na prawo publiczne i prawo prywatne, które w konsekwencji umożliwiają stworzenie opisowej teorii prawa. W monografii twierdzę, że rozgraniczenie prawa publicznego i prawa prywatnego jest kwestią poznania, a granicę wyodrębnienia tych dwóch części prawa można przeprowadzić w sposób jasny i pewny, wbrew spotykanym w naukach prawnych sceptycznym poglądom w tym względzie. Podstawą takiego twierdzenia jest przekonanie, które wynika z podzielanych przeze mnie poglądów Kazimierza Ajdukiewicza, że poznanie prawa jako zjawiska społecznego ma w dużej mierze charakter konwencyonalny i zależy od wyboru aparatury pojęciowej, przy pomocy której usiłujemy prawo opisać. Przy wyborze odpowiedniej do przedmiotu poznania aparatury pojęciowej uzasadnienie dychotomicznego podziału prawa jest możliwe.

W zaproponowanym w monografii podejściu badawczym podstawą wyodrębnienia prawa publicznego od prawa prywatnego jest pojęcie stosunku prawnego. Staram się wykazać, że stanowi ono jednocześnie centralne pojęcie poznawcze prawa, a tym samym pojęcie wyznaczające jego strukturę, w której wszelkie inne teoretyczne pojęcia opisujące prawo wskazują jedynie określone elementy stosunku prawnego, a tym samym służą opisowi innych aspektów tego samego przedmiotu poznania. Zwracam uwagę, że znaczenie poznawcze pojęcia stosunku prawnego w ostatnich stu latach w teorii prawa zostało całkowicie zmarginalizowane przez normatywizm prawniczy, którego przedstawiciele, pomimo stale niezadowolających prób opisanie prawa, niezmiennie usiłują wykorzystywać w tym celu pojęcie normy prawnej (reguły, zasady), do którego redukują w istocie problematykę poznania całego prawa. Wskutek takiego podejścia badawczego rozwój nauk prawnych od XIX w. bezwiednie podąża - co często podkreśla się w literaturze przedmiotu - w kierunku „nauki o normach prawnych”, określanej także jako „normologia prawna”.

W monografii staram się wskazać, że tak obrane podejście badawcze, odwołujące się do pojęcia stosunku prawnego jako centralnego pojęcia badawczego prawa, nie oznacza, że pojęcie normy prawnej w naukach prawnych nie odgrywa poważnej roli poznawczej. Jednak jego funkcja w teorii prawa musi ulec zmianie. Przede wszystkim wskazuję, że naukowa przydatność pojęcia normy prawnej nie może ograniczać się do opisu zachowań podmiotów prawnych wynikających z prawa przedmiotowego zawężonego do prawa stanowionego. Istnieje bowiem sfera wolności, która nie jest normowana pozytywnie, a którą ludzie

postrzegają jako prawo i poddają ochronie prawnej. Sfery tej nie da się opisać w sposób wyczerpujący w kategoriach normatywnych, wobec określoności podmiotowej i przedmiotowej pojęcia normy prawnej (opisanie prawa polegałoby w takim przypadku na wyliczeniu norm należących do systemu, a wolność stanowi nieskończony zbiór norm prawnych).

W monografii staram się wskazać, że pojęcie normy prawnej nie może być traktowane, pomimo jego utylitarnego charakteru w dogmatyce prawa, jako centralne pojęcie teorii prawa, jako podstawa aksjomatyczna systemu twierdzeń o prawie, przy jego pomocy konstruowanych i tłumaczących, czym jest prawo. Taki schemat poznania prawa narzucił normatywizm prawniczy. Pojęcie normy prawnej ma, w zakresie problematyki podziału prawa na publiczne i prywatne, a zarazem i w teorii prawa, poznawczo wtórny charakter do pojęcia stosunku prawnego, z tej racji, że opisuje tylko pewien fragment zachowania się podmiotów składający się na stosunek prawny.

W monografii - w dużej mierze w nawiązaniu do dorobku polskiej teorii prawa administracyjnego, jak i prawa karnego czy cywilnego - proponuję inną definicję pojęcia stosunku prawnego niż do tej pory spotykana w naukach prawnych. Wskazuję, że za stosunek prawny możemy uważać zespół uprawnień i obowiązków przysługujący podmiotom, które przy ich pomocy oddziałują na siebie, aby w efekcie wydać (np. ustawę) czy też zawrzeć (np. umowę) akt prawny, który będzie miał moc obowiązującą (wiążącą podmioty prawa w realnej sferze działania). W takim ujęciu każdy stosunek prawny ma swój moment nawiązania, który jest zależny od jakiejś czynności podmiotu, swój przebieg, podczas którego dochodzi do realizacji uprawnień i obowiązków i swoje zwięźczenie w postaci przyjętego czy zawartego aktu prawnego.

Tak skonstruowane pojęcie stosunku prawnego - jako narzędzie badawcze - daje podstawę, aby postrzegać całe prawo jako trzy kategorie stosunków prawnych: (1) stanowienia prawa, (2) stosowania prawa i (3) kontroli prawa. Stosownie do tak wyróżnionych stosunków prawnych akty prawne da się podzielić na akty stanowienia oraz stosowania i kontroli prawa. Stanowienie prawa polega na wprowadzaniu norm prawnych do systemu prawnego, stosowanie prawa – na subsumpcji norm prawnych z norm istniejących w systemie, kontrola prawa – na sprawdzaniu poprawności procesów stanowienia i stosowania prawa, a w konsekwencji na eliminowaniu norm prawnych z systemu prawnego.

W monografii staram się wskazać, że za pomocą pojęcia stosunku prawnego jak i normy prawnej może stworzyć zręby opisowej teorii prawa, która w dalece wyczerpujący sposób pozwala mówić o problemach prawa, a przede wszystkim podzielić prawo na

publiczne i prywatne. Uważam, że potrzeba stworzenia opisowej teorii prawa, w tym prawa publicznego i prawa prywatnego, podyktowana jest z kolei koniecznością prowadzenia uporządkowanych dyskusji prawniczych nie tylko na gruncie teorii czy filozofii prawa, ale także, a może przede wszystkim, na gruncie szczegółowych nauk prawnych.

Ponieważ teoretyczne porządkowanie wiedzy prawnej jest zadaniem niezwykle trudnym i skomplikowanym, dotyczy bowiem, co szczególnie podkreślam w monografii, nie tylko przedmiotu teorii prawa, ale i przedmiotu szczegółowych nauk prawnych, starałem się w niej jedynie wskazać na pewien kierunek postępowania w sprawie, bowiem stworzenie tak zarysowanej teorii prawa wymaga stałego i interdyscyplinarnego programu badawczego. W moim przekonaniu jednak, aby teoria prawa spełniała walor porządkujący, musi porządkować szczegółowe nauki prawne według pewnych przyjętych uniwersalnie w naukach prawnych konwencji poznawczych (konwencji terminologicznych). Jest to ważne zadanie teorii prawa, bowiem wśród wciąż rozwijających się gałęzi nauk prawnych winno się bowiem dążyć do osiągnięcia pewnego spójnego zbioru poglądów dotyczących prawa. Tym samym w efekcie uporządkowania teoretycznych podstaw prawa, w oparciu o wskazaną w monografii strukturę poznawczą, będzie można wprowadzić także ład w dogmatyce prawa, pozwalający na gruncie prawa publicznego i prywatnego porządkować procesy stanowienia, stosowania czy kontroli prawa we współczesnym, działającym w warunkach coraz większej fragmentaryzacji organizacyjnej, państwie prawnym.

W monografii staram się wykazać, że badanie prawa winno zmierzać do uchwycenia podstawowej dla prawa struktury jego poznania. Struktura ta musi umożliwiać na tyle spójny opis prawa, aby móc porządkować wiedzę o prawie w pewnych, doniosłych poznawczo, aspektach. W takiej perspektywie teoria prawa winna stanowić w efekcie rozwoju nauk prawnych wieloaspektowy system twierdzeń o prawie, ale system niekoniecznie aksjomatyczny w tym znaczeniu, że obejmujący dedukcyjnie przyjmowane twierdzenia, uporządkowane w sposób stopniowalny, wywodzące się z twierdzenia podstawowego, opartego na jednym pojęciu centralnym dla prawa – jak dążyli do tego normatywiści, wykorzystując w tym celu pojęcie normy prawnej.

Proponując nowe spojrzenie na kwestię stosunku prawnego jako pojęcia teoretycznego, monografia operuje aparatem wytworzonym w dużej mierze przez pozytywizm prawniczy, często używając go w nieco innym, niż nadane dotychczas, znaczeniu. Twierdzę w niej, że odkrywanie struktury prawa, którą zawsze buduje się w pewnej perspektywie historycznej, wymaga, w celu nadania jej uniwersalnej wartości poznawczej w badaniach prawa, zwrócenia się ku językowi, którym się posługuje, w celu

oczyszczenia go z kontekstu historycznego niespójnego z przyjmowaną koncepcją poznania prawa. Dotyczy to także teorii prawa - stąd m.in. postulat innego rozumienia stosunku prawnego, niż spotykany we współczesnej teorii prawa.

Jednak szereg uwag krytycznych w zakresie terminologii kieruję także pod adresem normy prawnej, a przede wszystkim redukcji tego pojęcia do wyrażenia dyrektywalnego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, przy dość luźno w teorii rozumianej generalności, wobec rzeczywistych procesów poznawczych prawa wyznaczonych tym pojęciem, przebiegających najczęściej bezwiednie i bezrefleksyjnie, a polegających na faktycznym różnicowaniu - w sposób generalny - w procesach stanowienia, jak i stosowania czy kontroli prawa, podmiotów norm prawnych. Uważam, że bez wtórnej klasyfikacji norm prawnych przeprowadzonej wokół odmienności podmiotowych (adresatów norm), pojęcie to jest narzędziem mało użytecznym w próbie teoretycznego opisu choćby systemu źródeł prawa.

W monografii dość krytyczne odnoszę się także do współczesnych prób teoretycznego ujęcia prawa odwołujących się do sfery logicznej języka i porządkowania jego pojęć, które bardzo często są analizami prowadzonymi bez związku z jakąś syntetyczną koncepcją prawa, bazującą na obserwacji stosunków społecznych. To z kolei prowadzi do całkowicie sprzecznego z powszechnie przyjętymi zasadami metodologicznymi budowania teorii prawa, a właściwie do zbioru luźnych poglądów na temat prawa, czy opisywania kontekstów, w jakim to prawo poznajemy, będących w istocie „czystą” analizą językową. W monografii staram się podkreślić, że każda teoria prawa musi zawierać jakąś uprzednią, opartą o obserwację syntezę prawa, rozumianą jako zbiór podstawowych twierdzeń o strukturze prawa, a analiza, w tym także analiza logiczno-językowa, jest przecież tylko narzędziem pomagającym owo syntetyczne spojrzenie na prawo weryfikować.

W celu uporządkowania dyskusji o prawie proponuję w monografii także rozróżnić sferę prawną, z którą mamy do czynienia wtedy, gdy zachodzą stosunki prawne (procesy zmierzające do ustanowienia czy przyjęcia aktu prawnego), od sfery pozaprawnej, jak nazywam ją sfery, gdzie podmioty stosują się do prawa, z którą mamy do czynienia wtedy, gdy staramy się zachowywać zgodnie z prawem, ale nie jesteśmy podmiotem żadnego stosunku prawnego. Konsekwentnie do tak wyodrębnionych sfer, pojęcia stosunku prawnego i normy prawnej mają inną funkcję opisową. W sferze prawnej pojęcie stosunku prawnego obrazuje nam prawo, używając określenia Hansa Kelsena, w ujęciu dynamicznym. W sferze stosowania się do prawa, pojęcie normy prawnej daje nam statyczny obraz prawa.

Na gruncie tak przyjętych założeń teoretycznych proponuję rozróżnić prawo publiczne od prawa prywatnego przez odróżnienie od siebie stosunków stanowienia, stosowania i

kontroli prawa o charakterze prywatnym (gdy akt prawny je kończący jest podejmowany przez podmioty prywatne) oraz stosunków stanowienia, stosowania i kontroli prawa o charakterze publicznym (gdy akt prawny je kończący jest podejmowany przez podmiot publiczny lub z jego udziałem).

Starając się wskazać w monografii, na czym polega istota dychotomicznego podziału prawa, skupiłem się przede wszystkim na opisanu prawa publicznego, natomiast prawem prywatnym zajmuje się o tyle, o ile jest to konieczne do ukazania istoty prawa publicznego lub o ile jest to potrzebne w celu ilustracji zawartych tu twierdzeń dotyczących prawa w ogóle. Trzeba jednak mieć na względzie, że szereg twierdzeń o charakterze teoretycznym dotyczących prawa publicznego, które prezentowane są w monografii, mimo, że nie zostały one wyczerpująco wskazane, ma także swoje teoretyczne konsekwencje na gruncie prawa prywatnego, bowiem te dwie sfery prawa mają wyczerpywać przecież to wszystko, co w dyskusji naukowej nazywane jest prawem. Komplementarność teoretycznych ujęć prawa prywatnego i prawa publicznego jest bowiem efektem przyjęcia w monografii jednolitego porządku metodologicznego w celu badania obu tych części prawa, wynika z konieczności opisanu ich przy pomocy tego samego aparatu pojęciowego, stanowiącego wspólną płaszczyznę badań, a w konsekwencji i poznania, w naukach prawnych. Wyznaczenie tej płaszczyzny pozwala na prowadzenie badań według zaproponowanej konwencji poznawczej. Takie podejście rodzi również konieczność innego spojrzenia na teoretyczny dorobek szczegółowych nauk prawnych, w tym także prawa prywatnego, zwłaszcza cywilnego, ale i weryfikacji szeregu dotychczasowych poglądów teorii i filozofii prawa.

W monografii staram się ukazać jedynie podstawowe konsekwencje praktyczne tak zarysowanej koncepcji ujęcia prawa, głównie na gruncie prawa administracyjnego i w dość wąskim zakresie prawa cywilnego, wskazując jedynie nieliczne konsekwencje proponowanego podejścia w prawie międzynarodowym, karnym czy rodzinnym. W moim przekonaniu przedstawiona w monografii propozycja poznania prawa daje możliwość porządkowania nie tylko teorii prawa, czy teorii szczegółowych nauk prawnych, ale i dogmatyki prawa. Jak zauważono w recenzji wydawniczej monografii, porządkowi takiemu ma sprzyjać wprowadzenie, obok powszechnie uznanych kategorii stanowienia i stosowania prawa, kategorii kontroli prawa; zaznaczenie tego, że istotna część obrotu prawnego i w jej ramach tworzenie norm prawnych, zwłaszcza w prawie prywatnym, dokonuje się poza sferą tradycyjnie zaliczaną do prawa stanowionego; dekonstrukcja utrwalonego rozumienia interesu prawnego, w tym wskazanie konieczności uporządkowania podstaw prawnych nawiązywania stosunków kontroli prawa na gruncie prawa administracyjnego; rozwijanie koncepcji

„przepisów administracyjnych”, czy ukazywanie trudności z umieszczeniem aktów planowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w ugruntowanych, zdawało by się, konstrukcjach teoretycznych i klasyfikacyjnych.

5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo - badawczych

5.1. Zagadnienia teorii prawa

Powstanie monografii, którą przedstawiłem w poprzednim punkcie, poprzedzone było badaniami wybranych zagadnień z zakresu teorii prawa, w tym teorii prawa administracyjnego i konstytucyjnego. Wyniki tych badań wykorzystałem pisząc monografię, stanowią one także przedmiot moich wcześniejszych publikacji.

W tym miejscu chciałbym wskazać zwłaszcza artykuł pt. *Zasada demokratycznego państwa prawnego a system źródeł prawa z perspektywy prawa administracyjnego* (Ius Novum, Numer specjalny z 2014 r., str. 103-120), w którym analizuję teoretyczne poglądy na system źródeł prawa przedstawicieli prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Staram się wskazać, że system źródeł prawa w Polsce ukształtowany po 1997 r., w oderwaniu od historycznego doświadczenia, a w szczególności doktrynalne poglądy kształtowane przez przedstawicieli teorii prawa wpływające w szerokim zakresie na praktykę stosowania przepisów konstytucyjnych, powodują, że organy władzy publicznej, w tym aparat administracyjny nie jest w stanie coraz częściej realizować w granicach i na podstawie prawa zadań publicznych. Wskazuję, że brak dostatecznej kontroli nad stosunkami prawnymi w sferze wewnętrznej państwa, niekorzystnie odbija się także na podmiotach zewnętrznych, rodzi brak stabilności i przewidywalności prawa powszechnie obowiązującego. System źródeł prawa określony konstytucyjnie, krytykowany w zakresie prób jego zamknięcia, wymaga także krytycznej analizy w zakresie podstaw doktrynalnych, w szczególności rozstrzygnięć dotyczących zakresu znaczeniowego fundamentalnych dla jego funkcjonowania pojęć - normy prawnej, w konsekwencji aktu normatywnego, aktu powszechnie obowiązującego.

Z kolei w artykule pt. *Czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzją administracyjną?* (*Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, str. 154-172), staram się wykazać, że konstrukcja prawna decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, która jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i sądów powszechnych oraz Trybunału Konstytucyjnego traktowana jak decyzja administracyjna, nie

wykazuje doktrynalnie określonych cech aktu stosowania prawa. W związku z powyższym pozwalam sobie twierdzić, że nie należy stosować w procesie wydania tego typu decyzji, ani w procesie jej sądowej oceny, poglądów doktrynalnych wypracowanych na gruncie wydawania aktów administracyjnych (aktów stosowania prawa), w szczególności tych, które wiążą powstanie takiego aktu prawnego z procesem subsumpcji normy prawnej.

Chciałbym też zwrócić uwagę na artykuł pt. *O znaczeniu doświadczenia historycznego dla jakości prawa administracyjnego* (Kryzys prawa administracyjnego? Tom I: Jakość prawa administracyjnego, red. D. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Wolters Kluwer, Warszawa 2012 r., str. 90-109), w którym wskazuję, że istnieje w Polsce silna potrzeba budowy teorii prawa publicznego, która stanowiłaby trwały fundament rozwoju teorii szczegółowych nauk prawnych, w szczególności prawa konstytucyjnego i administracyjnego, ale także prawa międzynarodowego czy karnego, przez tworzenie wspólnej siatki pojęciowej. W budowie tej siatki pojęciowej ważna jest refleksja nad historycznym rozwojem pojęć prawa, jej budowa winna sprzyjać porządkowaniu poglądów na organizację i zasady działania organów państwa, oraz praw i obowiązków obywateli, w ramach szerszej części prawa, jaką jest prawo konstytucyjne, a także uzyskać zbieżność poglądów w tym zakresie na gruncie prawa konstytucyjnego i administracyjnego.

W artykule *O prawie użytkowania wieczystego w kontekście wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego* (Finanse komunalne a Konstytucja, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, Tom XLIII, Warszawa 2012, str. 155-167) przedstawiam historię kształtowania się instytucji użytkowania wieczystego w polskim systemie prawnym, a także spory wokół prawnego charakteru tej instytucji oraz kierunki porządkowania przepisów określających zasady jej funkcjonowania w systemie prawnym, z jakimi mamy do czynienia od 1989 r. W artykule wskazuję, że rozwiązanie problemu użytkowania wieczystego wymaga zarzucenia optyki cywilistycznej i spojrzenia na to prawo w kontekście realizowanych zadań przez samorząd terytorialny i jednostki administracji rządowej. Aspekt cywilnoprawny reformy użytkowania wieczystego jest wtórny do rozstrzygnięcia funkcji jaką ma realizować mienie nieruchomości w sferze publicznej, zwłaszcza w samorządzie terytorialnym. W artykule twierdzę, że istnienie instytucji użytkowania wieczystego może mieć sens tylko wtedy, gdy tereny oddawane w użytkowanie wieczyste związane będą z funkcją jaką ma pełnić samorząd terytorialny w systemie instytucji prawa publicznego. W koncepcji samorządu terytorialnego jako zdecentralizowanej administracji państwowej, własność mogłaby być oddawana podmiotom prywatnym do korzystania, o ile w danym czasie byłaby zbędna do wykonywania zadań

(realizacji inwestycji). Wymaga to reformy prawa administracyjnego oraz Kodeksu cywilnego w kierunku wprowadzenia związków tej instytucji z aktami planowania przestrzennego o charakterze perspektywicznym. Natomiast w koncepcji samorządu terytorialnego jako wspólnoty samorządowej, związek ten wymaga stworzenia mechanizmów wpływu wspólnoty na oddawanie gruntów w użytkowanie wieczyste oraz mechanizmów decydowania o przeznaczeniu wpływów uzyskiwanych w związku z realizacją tego prawa na zaspokajanie potrzeb wspólnoty.

5.2. Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego

Tematem, któremu poświęcam w swojej pracy naukowej dużo uwagi, jest prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Wraz z prof. Hubertem Izdebskim jestem autorem komentarza do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 424). Mój wkład w opracowaniu komentarza polegał na opracowaniu uwag wstępnych opisujących strukturę aktów normatywnych prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz historię kształtowania się prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego od roku 1928 do czasów współczesnych. Jestem także autorem komentarzy do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie planowania na poziomie gminnym oraz do przepisów regulujących wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Opracowana przeze mnie część komentarza zawiera próbę nowej wykładni w zakresie podstaw legitymacji skargowej podmiotów zewnętrznych wobec administracji przy zaskarżaniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zwracam uwagę na to, że realizacja prawa do skargi jest publicznym prawem podmiotowym związanym z wnioskami i uwagami składanymi w trakcie sporządzania studium lub planu miejscowego przez podmioty zewnętrzne wobec administracji. Jednocześnie komentarz, w części dotyczącej wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przedstawia argumenty pozwalające na nową ocenę instytucji decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wskazuję na brak przesłanek ustawowych i konstytucyjnych, pozwalających traktować obydwa typy decyzji jako akty administracyjne o charakterze deklaratoryjnym i związanym. Przedstawiam także argumenty za koniecznością stosowania podstawowych zasad planowania i zagospodarowania

przestrzennego, jakimi są zasady zrównoważonego rozwoju oraz ładu przestrzennego przy ocenie treści decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Jestem także - wraz z prof. Hubertem Izdebskim oraz dr Aleksandrem Nelickim - współautorem monografii *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, która powstała w ramach programu badawczego Sprawne Państwo Ernst & Young, Warszawa 2007, s. 87. Monografia ta została wydana także w języku angielskim i była pierwszą wydaną po 2003 r. publikacją krytycznie oceniającą system planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce w związku ze standardami, jakie w tym zakresie normatywnym przyjmowane są w innych państwach europejskich. W monografii staraliśmy się wskazać podstawowe wady polskiego systemu prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza nieuzasadnioną konstytucyjnie wykładnię w zakresie prawa własności, która prowadziła do ugruntowania tzw. „wolności budowlanej” jako zasady podstawowej w dogmatyce przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ogólnikowość miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sporządzanych przez organy gmin w związku z doktrynalnymi poglądami związanymi z kategorią aktów prawnych o mocy powszechnie obowiązującej czy niesprawiedliwy społecznie system finansowania kosztów infrastruktury, które realizowane są w interesie konkretnych podmiotów ze środków publicznych. Wskazywaliśmy na zupełnie inny standard wykonywania zadań publicznych w państwach europejskich, w szczególności podając przykłady prawa angielskiego i niemieckiego, opartego na innych standardach normatywnych, niż prawo polskie.

Obok wskazanych wyżej pozycji książkowych jestem także autorem ponad dwudziestu artykułów naukowych poruszających problematykę dogmatyczną prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także artykułów naukowych wskazujących na konieczność podjęcia szeregu działań legislacyjnych, które doprowadziłby system prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego do standardów europejskich.

Artykuł *Ład przestrzenny w procesie planowania przestrzennego (Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny. Przepisy odrębne wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, red. A. Fogel, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2014, str. 91-104) jest poświęcony analizie pojęcia ładu przestrzennego. Staram się w nim wykazać, że ład przestrzenny stanowi przykład typowej klauzuli generalnej, a nie jak przyjęto w sądowej wykładni ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - przepis odsyłający. Możliwe i uzasadnione może być zatem w wykładni przepisów tej ustawy, powołanie się także na wynikające z tej klauzuli

zasady czy wartości pozaprawne, konieczne dla osiągnięcia ładu przestrzennego na planowanym obszarze. twierdę, że zasady takie nie tylko mogą, ale wręcz powinny stanowić podstawę oceny podejmowanych przez wnioskodawcę przedsięwzięć przestrzennych w planach miejscowych oraz przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W artykule *Zagospodarowanie przestrzeni jako proces stosowania prawa* (Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego Nr 2(6) z 2013 r., Warszawa 2014, str. 75-87) staram się wykazać, że prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego wymaga zasadniczych zmian, które winny polegać przede wszystkim na usunięciu z systemu planistycznego instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wprowadzeniu restrykcyjnych przepisów prawnych, uzależniających podejmowanie przedsięwzięć przestrzennych, jedynie w sytuacji zapewnienia przez stronę publiczną i prywatną środków finansowych pozwalających na realizację zamierzonych procesów urbanizacyjnych w określonym czasie. Dokonanie tych zmian będzie możliwe jednak, gdy zostanie odrzucony podstawowy dla oceny sądowej zespół przekonań dotyczących tego prawa, wprowadzonych do obiegu publicznego przez orzecznictwo sądów administracyjnych, których genezy trudno upatrywać w wykładni literalnej czy funkcjonalnej obowiązującego prawa.

Z тезami powyższego artykułu korespondują także uwagi zawarte w moim wcześniejszym opracowaniu *Planowanie przestrzenne a zarządzanie strategiczne w wielkim mieście - aspekty prawne* (*Integracja planowania finansowego, strategicznego i przestrzennego w samorządzie wielkomiejskim*, red. D. Kamińska, A. Nelicki, I. Zachariasz, Instytut Badań i Ekspertyz Samorządowych Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2013, str. 181-199), w którym z kolei wskazywałem na brak prawnych związków pomiędzy aktami planowania przestrzennego i podejmowanymi w nich rozstrzygnięciami w zakresie wykorzystania przestrzeni, z aktami o charakterze strategicznym, w szczególności strategiami rozwojowymi oraz aktami planowania finansowego, zwłaszcza wieloletnią prognozą finansową.

Dogmatyce prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego poświęciłem artykuł *Planowanie przestrzenne versus zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych* (*Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, LexisNexis, Warszawa 2012, str. 100-117). Twierdę w nim, że tezy sądów administracyjnych w zakresie ochrony prawa własności, a w konsekwencji wzorców sądowej

kontroli aktów planistycznych, zwłaszcza decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz legitymacji procesowej na gruncie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego winny ulec zasadniczemu przewartościowaniu w oparciu o literalną wykładnię przepisów Konstytucji i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Literalne stosowanie ustawy pozwala na realizację celu tych przepisów, jakim jest rozwiązywanie konfliktów w oparciu o podstawowe zasady prawa, w tym zasadę proporcjonalności. Jednocześnie zwracam uwagę w tym artykule, co później znalazło rozwinięcie w napisanym przeze mnie komentarzu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że zarówno w procesie stanowienia planu miejscowego, jak i w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie mamy do czynienia z realizacją interesu prawnego w rozumieniu jaki nadaje temu pojęciu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W roku 2007 opublikowałem artykuł *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce* (Zarządzanie Publiczne Nr 1(23) z 2013 r., str. 5-16), w którym staram się dokonać syntetycznej diagnozy stanu prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, wskazując te przepisy prawne i powstałe na ich gruncie orzecznictwo sądów administracyjnych i powszechnych oraz Trybunału Konstytucyjnego, które w moim przekonaniu stanowią główną barierę w podniesieniu efektywności prac planistycznych w administracji publicznej, a w konsekwencji stanowią przeszkodę w efektywnym zagospodarowaniu przestrzeni w Polsce. Zawarta w tym artykule diagnoza pozwoliła na sformułowanie, w ramach prac grupy ekspertów, której byłem członkiem, nad zagadnieniami funkcjonowania samorządu terytorialnego, prowadzonych w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, kierunków zmian w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zmiany te opisałem w dwóch artykułach. W pierwszym *Założenia malej i pilnej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (*Sprawne Państwo. Czy konieczne są systemowe zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego?*, red. M. Frączek, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014, s. 113), wskazywałem na niezbędne zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które pozwolą na prowadzenie procesów planowania przestrzennego w oparciu o podstawowe zasady prawne, w tym proporcjonalności, a także pozwolą na zmianę systemu odszkodowawczego ustanowionego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako *lex specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego, który od dłuższego czasu stał się przedmiotem krytyki. W

kolejnym artykule *Nowelizacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego (Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Kopyciński, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, str. 118-134) przedstawiłem ogólne założenia kompleksowej reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, pozwalające osiągnąć spójność działania administracji rządowej i samorządowej w przestrzeni.

Obok problematyki dogmatycznej oraz kwestii związanych ze zmianą stanu prawnego w zakresie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, zajmuję się również komparatystyką prawniczą. W latach 2009-2010 opublikowałem cykl artykułów w czasopiśmie „Prawo Europejskie w Praktyce” poświęcony systemom prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego w państwach Europy Zachodniej. Cykl ten zaczyna się wywiadem *Pozorny ład zagospodarowania przestrzennego* (Prawo Europejskie w Praktyce Nr 3 (57) marzec 2009 r., str. 27-32), w którym porównuję podstawowe instytucje polskiego prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego z analogicznymi instytucjami w innych państwach europejskich. W kolejnych dziesięciu artykułach przedstawiałem systemy planistyczne w wybranych państwach (*Jak wygląda planowanie przestrzenne w Niemczech?*, Prawo Europejskie w Praktyce Nr 4 (58) kwiecień 2009 r., str. 31-34; *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego w Austrii*, Prawo Europejskie w Praktyce Nr 5 (59) maj 2009 r., str. 43-46; *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego w Szwajcarii*, Prawo Europejskie w Praktyce Nr 6 (60) czerwiec 2009 r., str. 31-34; *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego w Danii*, Prawo Europejskie w Praktyce Nr 7/8 (61/62) lipiec/sierpień 2009 r., str. 33-36; *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego w Szwecji*, Prawo Europejskie w Praktyce Nr 9 (63) wrzesień 2009 r., str. 30-34; *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego w Finlandii*, Prawo Europejskie w Praktyce Nr 10 (64) październik 2009 r., str. 28-32; *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego w Anglii*, Prawo Europejskie w Praktyce Nr 11 (65) listopad 2009 r., str. 25-30; *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego w Irlandii*, Prawo Europejskie w Praktyce Nr 12 (66) grudzień 2009 r., str. 40-42; *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego we Francji*, Prawo Europejskie w Praktyce Nr 1 (67) styczeń 2010 r., str. 38-41; *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego w Holandii*, Prawo Europejskie w Praktyce Nr 2 (68) luty 2010 r., str. 43-47; *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego w Grecji*, Prawo Europejskie w Praktyce Nr 3 (69) marzec 2010 r., str. 32-35). Artykuły te zostały opracowane według jednolitego schematu - każdy z nich zawiera pięć podrozdziałów, które prezentują w syntetyczny sposób (1) system polityczny i

administracyjny prezentowanego państwa, (2) podstawy prawne systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, (3) krajowy poziom planowania przestrzennego, (4) regionalny poziom planowania przestrzennego oraz (5) lokalny poziom planowania przestrzennego. Wnioski z cyklu artykułów zawarłem w publikacji podsumowującej cykl *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego w państwach Europy Zachodniej* (Prawo Europejskie w Praktyce Nr 4 (70) kwiecień 2010 r., str. 23-27).

Publikacją z zakresu prawa porównawczego jest także napisany przeze mnie i dr Aleksandra Nelickiego artykuł *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA* (Samorząd Terytorialny Nr 10 z 2008 r., str. 29-41). W artykule tym wskazujemy, że budowa i utrzymanie infrastruktury technicznej (dróg lokalnych, wodociągów, kanalizacji, oświetlenia ulic, etc.) oraz infrastruktury społecznej (szkół, przedszkoli, żłobków, domów pomocy społecznej, etc.), warunkującej rozwój osadnictwa, jest we współczesnym państwie zadaniem publicznym. Jest ono realizowane głównie w drodze inwestycji finansowanych ze środków publicznych (podatków i opłat) przez władze lokalnej administracji publicznej, oraz podległe im jednostki organizacyjne. Jednocześnie wskazujemy w tym artykule, że w systemach planistycznych współczesnych państw wprowadza się przepisy prawne pozwalające uzupełniać działania inwestycyjne jednostek sektora publicznego w zakresie realizacji infrastruktury miejskiej służącej rozwojowi osadnictwa wkładem podmiotów prywatnych, zainteresowanych inwestycjami budowlanymi, zwłaszcza mieszkaniowymi. Ten wkład podmiotów prywatnych pozwala w niektórych państwach na pokrycie nawet 90% kosztów inwestycji infrastrukturalnych w przypadku lokalizowania zabudowy mieszkaniowej.

W mojej pracy naukowej prowadziłem także badania nad kosztami urbanizacji w Polsce, których efektem jest opracowany wspólnie z mgr inż. arch. Andrzejem Olbryszem materiał *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu zagospodarowania przestrzeni* (*Sprawne państwo. Samorządowa służba cywilna. Obszary metropolitalne. Zagospodarowanie przestrzenne. Badania nad kierunkami zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Kopyciński, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 183-327). Raport ten zawiera dane liczbowe dotyczące koniecznych do poniesienia przez gminy kosztów związanych z wykupem terenów pod inwestycje publiczne, w związku z uchwalonymi planami miejscowymi. W części postulatywnej zawiera także wskazania dotyczące zasad prowadzenia ekonomicznie uzasadnionych procesów zabudowy.

Obok prac dotyczących dogmatyki prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz prac obejmujących propozycje zmian w tym zakresie, a także prac o charakterze prawnoporównawczym, zajmowałem się także studiami nad historią prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce w latach 1928-89. Ich efektem jest artykuł *Planowanie zabudowy miast w latach 1928-1939. Aspekty prawne*, (Czasopismo Prawno-Historyczne, Tom LXII Zeszyt 1 z 2010 r., str. 323-344). Opisuję w nim problemy systemu prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce okresu międzywojennego. Drugi artykułem, który poświęciłem historii prawa planowania przestrzennego, mianowicie *Pomiędzy zabudową planową a wolnością budowlaną - miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie sądowym* (*Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, red. K. Tetlak, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, str. 129-144), dotyczy lat osiemdziesiątych XX w., które były okresem kształtowania się poglądów doktrynalnych i dogmatycznych związanych z problemem tzw. „wolności budowlanej”, a w konsekwencji nieudanych prób ukonstytuowania tej zasady w ówczesnym polskim systemie prawnym. Poglądy te stały się fundamentem nowego prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego po 1989 r. i określiły w dużej mierze funkcje planu miejscowego, wypaczając w praktyce reglamentacyjną funkcję tej części prawa administracyjnego jaką jest prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Chciałbym również podkreślić, że część z opisanych przeze mnie wyżej problemów starałem się przekazać w artykułach adresowanych do urbanistów i architektów. Jestem bowiem członkiem Rady Towarzystwa Urbanistów Polskich (TUP) i w ramach swojej działalności w TUP staram się, aby podstawowe problemy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego stały się także przedmiotem dyskusji w kręgu urbanistów. Z artykułów opublikowanych i kierowanych do tego środowiska, chciałbym wskazać przede wszystkim artykuł *Nowe wymogi ustawowe dla studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin* (*Studium gminy na nowo. Zmiany w prawie od 2016 r.*, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy - Towarzystwo Urbanistów Polskich Oddział w Warszawie, Warszawa 2016, s. 7-14), w którym analizuję zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jakie zostały dokonane przepisami o rewitalizacji, a także artykuł *Partycypacja w procesie planowania przestrzennego jako prawo podmiotowe* (*Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym*, Towarzystwo Urbanistów Polskich i Urząd m.st. Warszawy, Warszawa 2014, str. 7-15), w którym staram się opisać podstawowe konsekwencje prawne, jakie niesie za sobą uznanie partycypacji za formę realizacji praw



podmiotowych oraz artykuł *Środki prawne służące ochronie racjonalnej gospodarki przestrzennej. Zagadnienia teoretyczne i ich konsekwencje praktyczne* („Problemy planistyczne - wiosna 2012, Wrocław 21-22 maja 2012 r.”, Zeszyt ZOIU (Zeszyt Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów) nr 1 z 2012 r., str. 25-36), który dotyczy problemów wykładni przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazujący na konieczność celowości wykładni niektórych przepisów tej ustawy, tak aby realizować jej zasadniczą funkcję, jaką jest ochrona ładu przestrzennego.

5.3. Prawo samorządu terytorialnego

Trzeci ważny obszar moich badań stanowi prawo samorządu terytorialnego, przede wszystkim kwestie organizacji administracji publicznej na obszarach metropolitalnych. Tym tematom poświęciłem dwa zasadnicze opracowania. Pierwsze: *Koncepcja utworzenia powiatów metropolitalnych (Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Kopyciński, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, str. 54-70) stanowi propozycję nowelizacji ustrojowego prawa administracyjnego oraz przepisów w zakresie zasadniczego podziału terytorialnego państwa, których celem byłoby usprawnienie działania administracji rządowej i samorządowej na obszarach metropolitalnych. W artykule tym opowiadam się za koniecznością utworzenia na obszarach metropolitalnych w Polsce jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa na poziomie subregionalnym (tzw. powiatów metropolitalnych) - a w przypadku Warszawy na poziomie regionalnym - z jednoczesną zmianą w zakresie podziału zadań i kompetencji pomiędzy gminą a samorządem wojewódzkim w kontekście utworzenia jednostek samorządu obejmujących obszary metropolitalne. Drugi artykuł: *Warianty organizacji administracji publicznej w polskich metropoliach dyskutowane publicznie w latach 2005-2015 (Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Tom II*, red. P. Kopyciński, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, str. 64-80) stanowi krytyczną analizę propozycji reformy administracji publicznej na polskich obszarach metropolitalnych, które opracowane zostały przez ośrodki polityczne i akademickie w Polsce w latach 2005 - 2015.

We współpracy z dr hab. Andrzejem Gałązką opracowaliśmy raport dotyczący środków finansowych, którymi powinny dysponować jednostki samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych, przyjmując założenie, że podstawowym zadaniem tych jednostek

powinno być prowadzenie transportu publicznego (*Budżety potencjalnych powiatów metropolitalnych - zadania vs. rozmiary. Współdziałanie miasta centralnego z jednostkami samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych* (*Sprawne państwo. Samorządowa służba cywilna. Obszary metropolitalne. Zagospodarowanie przestrzenne. Badania nad kierunkami zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Kopyciński, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 125-182). Podczas badań przedstawione został, w oparciu o dane GUS, wielkości udziałów w podatkach dochodowych, jakie winny przysługiwać jednostkom samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych, aby mogły one realizować proponowane w koncepcji powiatów metropolitalnych zadania publiczne. Jednocześnie badania obrazują stan organizacji w wykonywaniu zadań w zakresie transportu publicznego na polskich obszarach metropolitalnych, w tym stan związków komunalnych i porozumień, jakie zawarły jednostki samorządu terytorialnego w tym celu.

Jestem również autorem opracowania opisującego niemieckie prawo ustrojowe na obszarach wielkich miast: *Przemiany samorządu terytorialnego wielkich miast Niemiec w XX w.* (Samorząd Terytorialny Nr 7-8 z 2010 r., str. 5-27. W artykule tym opisuję historię kształtowania się rozwiązań ustrojowych na obszarach wielkich miast Niemiec od początku XX wieku do czasów współczesnych. W tym okresie tworzone w niemieckich wielkich miastach prawne konstrukcje „miasta regionalnego” przy jednoczesnej likwidacji samorządu gminnego, wiążano jednostki samorządu terytorialnego - powiatowego i gminnego - w realizacji zadań publicznych w formach obligatoryjnych związków komunalnych, aby współcześnie wprowadzać w ich miejsce jednostki samorządu regionalnego funkcjonujące ponad poziomem gminnym, zgodnie z zasadą pomocniczości, zwane „okręgami regionalnymi”. Reformy administracji publicznej na obszarach wielkich miast w Niemczech w XX w. z jednej strony miały prowadzić do stworzenia lepszych warunków dla współdziałania administracji rządowej i samorządowej, z drugiej strony do takich zmian ustrojowych, które pozwalałyby na trwały rozwój przestrzenny i społeczny tych obszarów. Modele organizacji samorządu terytorialnego wielkich miast RFN bazują na dawnych rozwiązaniach pruskich, w wyniku reform zostały jednak znacznie zmodyfikowane i dostosowane do współczesnych problemów administrowania kompleksami wielkomiejskimi. Pracę tę oparłem w dużej mierze na materialne zebranych przy okazji pracy nad rozprawą doktorską, ale artykuł zawiera liczne uzupełnienia i rozwinięcia stanu prawnego przedstawionego w doktoracie. Artykuł ten jest kontynuacją zainteresowania problematyką funkcjonowania samorządu terytorialnego w Niemczech na obszarach wielkich miast, którą

rozpocząłem jeszcze przed obroną rozprawy doktorskiej a efektem tych zainteresowań był opublikowany w 2001 r. artykuł *Nowy model nadburmistrza w centralnych miastach metropolii Republiki Federalnej Niemiec* (Samorząd Terytorialny nr 7-8 z 2001 r., str. 124-140).

W zakresie publikacji o charakterze prawnoporównawczym chciałbym także wskazać, napisany razem z dr Aleksandrem Nelickim, artykuł *System finansowania zadań samorządu terytorialnego. Rozważania na marginesie raportu IBnGR „Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego”* (Finanse Komunalne Nr 3 z 2010 r., str. 5-17). W artykule tym stawiamy tezę, że celem nowego systemu finansów komunalnych, w tym części tego systemu dotyczącej wyrównywania komunalnego, powinno być, z jednej strony, przekazanie społecznościom lokalnym części środków publicznych przez nie wypracowanych w celu samodzielnego wykonywania zadań publicznych, z drugiej zaś strony zagwarantowanie wszystkim obywatelom kraju możliwości korzystania z pewnego minimum usług publicznych i obsługi administracyjnej, niezależnie od miejsca zamieszkania. W projektowaniu nowego systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego należy kierować się zarówno przesłankami racjonalno-pragmatycznymi (wyznaczającymi jego realny kształt w systemie finansów publicznych), jak i konstytucyjno-prawnymi (determinującymi formalny kształt tego systemu). Jednocześnie, ponieważ artykuł powstał w związku z opracowaniem Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową analizującym stan prawny w zakresie wyrównywania finansowego w odwołaniu do rozwiązań prawnych RFN, wskazujemy w nim na szereg uwarunkowań prawnych systemu finansów komunalnych w RFN, odmiennych niż w Polsce, które winny być brane pod uwagę w badaniach prawnoporównawczych, a które zostały przez zespół przygotowujący raport pominięte.

W badaniach dotyczących organizacji oraz zadań samorządu terytorialnego odrębną uwagę poświęciłem ustrojowi Warszawy, którym zajmuję się w artykule *Koncepcja województwa stołecznego a perspektywa metropolitan governance* (Samorząd Terytorialny Nr 11 z 2013 r., str. 62-72). Stałem się w nim wykazać, że głoszony w ramach nurtu badawczego *metropolitan governance* pogląd, że wprowadzanie na obszarach metropolitalnych różnorodnych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego jest alternatywą dla ustanowienia na tym obszarze jednostki zasadniczego podziału terytorialnego jest błędny. Nie bierze on pod uwagę istotnościowej różnicy pomiędzy sferą wewnętrzną działania administracji a problemem podziału władzy w układzie terytorialnym. Zły podział władzy nie może być korygowany w drodze instrumentów współpracy jednostek administracji publicznej, co dobrze ilustruje historia ustroju Warszawy. Problematyka

organizacji władz wielkomiejskich, w tym także stołecznych, jest kontynuacją moich zainteresowań z okresu przed obroną rozprawy doktorskiej. Badania w tym zakresie, jakie prowadziłem, zostały opublikowane m.in. w artykule, który napisałem razem z gronem naukowców i konsultantów - Andrzejem Lubiątkowskim, prof. Marcinem Miemcem, Bogdanem Mościckim, prof. Grażyną Praweńską-Skrzypek, prof. Kazimierzem Trafasem pt. *Regionalne analizy finansowych i organizacyjnych skutków ustawy miejskiej na przykładzie Małopolski i Dolnego Śląska (System Analiz Samorządowych. Jak mierzyć i oceniać zakres i jakość usług samorządowych*, red. P. Swianiewicz, Fundusz Współpracy, Warszawa 1998, str. 93-131) oraz w opinii sporządzonej dla Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu pt. *Ustrój, zadania i kompetencje miast wydzielonych w Europie i w Stanach Zjednoczonych* (Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, nr 50 z lipca 1995 r., s. 15).

Jestem także współautorem dwóch raportów (tzw. raportów Hausnera) dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce po 1990 r., czyli raporty: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* (Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 108) wraz z dr. Jarosławem Boberem, prof. Jerzym Hausnerem, prof. Hubertem Izdebskim, dr. Wojciechem Lachiewiczem, dr. hab. prof. UEK Stanisławem Mazurem, dr. Aleksandrem Nelickim, dr. hab. Bartłomiejem Nowotarskim, dr. Włodzimierzem Puzyną, prof. Krzysztofem Surówką i dr. Marcinem Zawickim oraz *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce. Tom II* (Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014, s. 57) wraz z prof. Jerzym Hausnerem, prof. Hubertem Izdebskim, dr. Wojciechem Lachiewiczem, dr. hab. Markiem Mączyńskim, dr. hab. prof. UEK Stanisławem Mazurem, dr. Aleksandrem Nelickim, dr. hab. Bartłomiejem Nowotarskim, prof. Krzysztofem Surówką, Rafałem Szymczakiem i dr. Marcinem Zawickim. Pierwszy raport poświęcony był diagnozie funkcjonowania samorządu terytorialnego i wskazaniu dysfunkcji w jego funkcjonowaniu, natomiast drugi raport, obok wniosków z debaty publicznej nad tezami pierwszego raportu, zawierał także rekomendacje potrzebnych działań reformatorycznych.

Z okazji 25-lecia samorządu terytorialnego napisałem także artykuł *Geneza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego* (Samorząd Terytorialny Nr 12 z 2015 r., str. 15-24), którego przedmiotem jest historia kształtowania się instytucji ustrojowej jaką jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego - komisji unikatowej na tle instytucji centralnych innych państw europejskich. Komisja powstała w efekcie oporu samorządów gmin zrzeszonych w ogólnopolskich organizacjach jednostek samorządu terytorialnego przed

utworzeniem obligatoryjnej krajowej reprezentacji gmin w 1993 r. Działając przez ponad dwadzieścia lat na podstawie odrębnych regulacji ustawowych, komisja stała się trwałym forum współpracy rządu i samorządu terytorialnego. W artykule wskazuję także, że przedkładane w ostatnim czasie projekty rozbudowy organizacyjnej komisji o poziom metropolitalny i miejski dają szansę na optymalizację wykonywania zadań publicznych przez administrację rządową i samorządową w układach funkcjonalnych. Artykuł w dużej mierze odwołuje się do osobistych doświadczeń w budowie tej instytucji, w powstanie której i rozwój zaangażowałem się w latach dziewięćdziesiątych XX w., pracując w zespole badawczym Instytutu Miasta sp. z o.o., a od 1998 r. etatowo w Biurze Unii Metropolii Polskich - jednej z ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, mającej swoich przedstawicieli w Komisji.

6. Najbliższe plany naukowe

Pracuję obecnie nad monografią *Ustrój miast stołecznych*, która będzie podsumowaniem badań, jakie prowadziłem w ostatnich latach, zarówno w Uczelni Łazarskiego, jak i w Unii Metropolii Polskich. Hipoteza prowadzonych przeze mnie badań sprowadza się do twierdzenia, że miasta stołeczne są w państwach federalnych albo jednostkami państwa federalnego (o ile państwo takie ma sobie podporządkowane terytoria) albo państwami członkowskich federacji, z kolei w państwach unitarnych są jednostkami regionalnymi - jednostkami samorządu regionalnego lub regionami administracji rządowej. Monografię planuję wydać w 2016 r.

