

dr Jarosław Kostrubiec
Katedra Doktryn Politycznych i Prawnych
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

AUTOREFERAT
PRZEDSTAWIAJĄCY OPIS DOROBKU I OSIĄGNIĘĆ NAUKOWYCH
SPORZĄDZONY DLA CELÓW POSTĘPOWANIA HABILITACYJNEGO

1. Imię i Nazwisko

Jarosław Kostrubiec

2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe/artystyczne – z podaniem nazwy, miejsca i roku ich uzyskania oraz tytułu rozprawy doktorskiej:

- 1995–2000: studia magisterskie na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji, kierunek prawo, ukończone z wynikiem bardzo dobrym,
- 2000: dyplom potwierdzający uzyskanie tytułu zawodowego magistra prawa na podstawie egzaminu magisterskiego (z wynikiem bardzo dobrym) oraz pracy magisterskiej pt. *Istota prawnej legitymizacji władzy*. Promotorem pracy był prof. dr hab. Lech Dubel,
- 2005: dyplom potwierdzający uzyskanie stopnia doktora nauk prawnych w zakresie prawa, nadany uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie z dnia 12 października 2005 r. na podstawie obronionej rozprawy doktorskiej pt. *Georga Jellinka ogólna nauka o państwie*. Promotorem rozprawy był prof. dr hab. Lech Dubel, a recenzentami – prof. dr hab. Marek Maciejewski oraz dr hab. Antoni Pieniążek, prof. UMCS.

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

- 1.10.2001–30.04.2006: asystent w Katedrze Doktryn Politycznych i Prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie,
- 1.05.2006–30.03.2019: adiunkt w Katedrze Doktryn Politycznych i Prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie,
- 1.04.2019 – obecnie: starszy wykładowca w Katedrze Doktryn Politycznych i Prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie,
- 1.10.2012 – obecnie: adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych i Administracji Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie (dodatkowe miejsce pracy),
- 2007–2009: Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie (umowa o dzieło),
- 2006–2013: Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna im. Jana Zamoyskiego z siedzibą w Zamościu (umowa o dzieło).

W latach 2005–2006 w ramach stypendium naukowego Deutscher Akademischer Austausch Dienst (DAAD) pracowałem naukowo w Katedrze Prawa Publicznego, Filozofii Prawa i Ogólnej Nauki o Państwie na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Heidelbergu (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie und Allgemeine Staatslehre). W 2005 i 2006 r. przebywałem na krótkich pobytach badawczych w Instytucie Maxa Plancka we Frankfurcie nad Menem (Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte) w ramach współpracy naukowej Instytutu Historii i Teorii Państwa i Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie z Instytutem w Niemczech. Aktualnie w ramach konferencji i warsztatów naukowych współpracuję z Wydziałem Prawa Uniwersytetu w Norymberdze (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg).

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. 2017 r. poz. 1789):

a) tytuł osiągnięcia naukowego/artystycznego

Monografia: *Administracja ogólna w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej*.

b) (autor/autorzy, tytuł/tytuły publikacji, rok wydania, nazwa wydawnictwa, recenzenci wydawniczy)

Jarosław Kostrubiec, *Administracja ogólna w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2019, ss. 332, ISBN 978-83-8085-866-4.

Recenzentami wydawniczymi monografii byli dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM oraz dr hab. Maciej Marszał, prof. UW.

c) omówienie celu naukowego/artystycznego ww. pracy/prac i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania

4.1. Przedmiot, cel i uzasadnienie wyboru tematu

Przedmiotem przedłożonej do oceny monografii jest administracja ogólna w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej. Administracja ogólna była w dwudziestoleciu międzywojennym uważana za jeden z fundamentów administracji państwowej z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, nawet najbardziej racjonalna struktura administracji centralnej nie mogłaby zrealizować swoich zadań bez dobrze zorganizowanego aparatu administracji terytorialnej. Po drugie, administracja ogólna w dwudziestoleciu międzywojennym musiała bezpośrednio zaangażować się w proces unifikacji struktur nowego państwa, walcząc z partykularyzmami powstałymi po okresie zaborów.

Administracja ogólna w okresie międzywojennym należała do kategorii języka prawnego, chociaż była także określana mianem politycznej lub zespolonej. Pierwotnie w języku prawnym używano zróżnicowanej nomenklatury pojęciowej. Występowały w szczególności takie określenia, jak: „władze administracyjne”, „władze polityczne”, „państwowe władze administracyjne”, „władze administracyjne II instancji”, „powiatowe władze administracyjne I instancji”. Zróżnicowane nazewnictwo stosowano do czasu wydania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania administracji ogólnej (Dz.U. z 1928 r. Nr 11, poz. 86), w którym prawodawca zawarł definicję legalną administracji ogólnej. Zgodnie z art. 9 pkt 2 powołanego rozporządzenia (nazywanego „unifikacyjnym”) „Wojewoda jest na obszarze województwa: (...) szefem administracji ogólnej, tj. administracji spraw wewnętrznych oraz innych działów administracji, bezpośrednio zespolonych we władzach administracji ogólnej”. Powołana definicja legalna stała się podstawą dla określenia przedmiotu badań podjętych w

niniejszej monografii. Szczegółowe rozważania na temat pojęcia administracji ogólnej i jej elementów konstrukcyjnych składają się na treść rozdziału pierwszego rozprawy.

Głównym celem opracowania było określenie pozycji prawno-ustrojowej administracji ogólnej w polskiej myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej. Jej egzemplifikacją w przedmiotowym zakresie były nie tylko wypowiedzi doktryny występujące w literaturze przedmiotu. Wyrazem prezentowanych koncepcji były także założenia i projekty aktów normatywnych oraz tezy powoływanych w okresie międzywojennym komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Akty prawne lub projekty aktów normatywnych są jedną z form egzemplifikacji określonych koncepcji i myśli ich twórców. W tytule pracy użyłem mianownictwa myśli prawniczej, które jest określeniem szerszym wobec pojęcia myśli prawnej.

Podjęte przeze mnie czynności badawcze koncentrowały się na ujęciu administracji ogólnej w aspekcie doktrynalnym i prezentacji różnych koncepcji w tym zakresie. Nie oznacza to, że wątek dogmatyczny został w pracy pominięty. W poszczególnych częściach rozprawy, w których było to możliwe i uzasadnione, w ramach rozważań natury doktrynalnej występują odniesienia do obowiązującego stanu prawnego dotyczącego organizacji i zakresu działania administracji ogólnej. Prowadzenie analizy w sferze dogmatyczno-prawnej przy użyciu metody historycznej jest w naukach historyczno-prawnych ważnym elementem badań. Jednak w odniesieniu do administracji ogólnej okresu dwudziestolecia międzywojennego sfera dogmatyczna, w przeciwieństwie do ujęcia doktrynalnego, była już przedmiotem badań. W tym względzie można w szczególności wskazać na prace Michała Gałędka, Jana Majchrowskiego, Jana Służewskiego czy Anny Tarnowskiej. Z tego powodu podejmowane w ramach niniejszej monografii rozważania na temat obowiązujących w analizowanym okresie ustrojowych przepisów prawnych były z założenia tylko punktem odniesienia dla określenia związków pomiędzy prezentowanymi koncepcjami administracji ogólnej a obowiązującymi w tym zakresie rozwiązaniami normatywnymi.

Zawężenie pola badawczego do analizy koncepcji prawnych dotyczących administracji ogólnej wiązało się z rezygnacją z eksploracji praktycznej strony działalności tej administracji. Rozszerzenie obszaru rozważań o tę sferę wymagałoby szerokich badań archiwalnych zarówno w aspekcie terytorialnym, jak i przedmiotowym w związku z bogatym spektrum działalności administracji ogólnej. Tak szerokie ujęcie tematyki badawczej wpłynęłoby nie tylko na znaczny wzrost objętości pracy, ale także groziłoby utratą jej podstawowego celu. Z tego powodu w przeprowadzonych badaniach archiwalnych uwzględniłem wyłącznie te materiały, które były źródłem międzywojennej myśli prawniczej.

Należy również wziąć pod uwagę fakt, że znaczny obszar praktycznej działalności administracji ogólnej był już przedmiotem badań, natomiast ujęcie doktrynalne nie stało się jak dotychczas osnową pracy monograficznej, na co zwrócił uwagę profesor Tadeusz Maciejewski, który analizując stan badań w zakresie myśli administracyjnej Polski międzywojennej, stwierdził: „(...) postuluję o cierpliwe oczekiwanie na dorobek monograficzny”. W rezultacie przyjęta w monografii perspektywa badawcza, związana z określeniem pozycji prawno-ustrojowej administracji ogólnej w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej, pozwoliła na nadanie pracy cechy oryginalności.

W opracowaniu wyróżniłem trzy okresy w rozwoju myśli prawniczej związanej z zagadnieniem administracji ogólnej. Odpowiadają im trzy części rozprawy, które następują po rozdziale pierwszym, zawierającym rozważania na temat pojęcia administracji ogólnej w ujęciu doktrynalnym i normatywnym. Pierwszy okres w rozwoju analizowanej myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej był związany z koniecznością zbudowania w stosunkowo krótkim czasie terenowych struktur administracji państwowej i określenia jej statusu również na poziomie rozwiązań konstytucyjnych. Drugi okres tworzenia nowych koncepcji dotyczących organizacji i funkcjonowania administracji ogólnej był związany z wejściem w życie przepisów Konstytucji Marcowej. Zobowiązały one ustawodawcę zwykłego do implementacji zasad zespolenia i dekoncentracji w systemie administracji terytorialnej. Art. 66 ustawy zasadniczej stał się źródłem inspiracji dla wypowiedzi doktryny, które tym samym musiały odnosić się do statusu administracji ogólnej. Rok 1928 był podstawą wyodrębnienia ostatniego rozdziału rozprawy z dwóch powodów. Po pierwsze, weszło wówczas w życie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, które stanowiło o unifikacji administracji ogólnej, a jednocześnie umożliwiało na podstawie art. 118 intensyfikację procesu dekoncentracji. Po drugie, w tym czasie rozpoczęła działalność Komisja dla Usprawniania Administracji Publicznej, której dorobek był kwintesencją myśli prawniczej również w zakresie pozycji prawno-ustrojowej administracji ogólnej. Wyróżnienie trzech linii rozwojowych w myśli prawniczej w odniesieniu do statusu administracji ogólnej jest w moim przekonaniu wystarczające dla oceny w tym zakresie dorobku doktrynalnego Drugiej Rzeczypospolitej. Rozporządzenie unifikacyjne z 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej obowiązywało bowiem do 1939 r. Natomiast wejście w życie Konstytucji Kwietniowej w 1935 r. nie wywołało takiego skutku, jak art. 66 Konstytucji Marcowej. Zasady organizacji administracji rządowej stosownie do art. 74 ustawy zasadniczej miał określić dekret Prezydenta Rzeczypospolitej, który regulowałby strukturę i kompetencje

organów administracyjnych. Do realizacji dyspozycji określonej w art. 74 Konstytucji Kwietniowej jednak nigdy nie doszło. W konsekwencji rozporządzenie z 1928 r. pozostało w mocy. W związku z powyższym ramy czasowe monografii objęły okres od 1918 do 1933 r., w którym opublikowano VIII tom *Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*.

4.2. Metody badawcze

Środkami do osiągnięcia postawionego celu badawczego były analiza przepisów aktów prawnych i projektów aktów normatywnych z okresu międzywojennego, założeń, sprawozdań, referatów i protokołów komisji dla usprawnienia administracji publicznej, jak również egzegeza źródeł drukowanych w postaci pozycji monograficznych i artykułów naukowych. W związku z powyższym posługiwałem się klasycznymi metodami i technikami badawczymi, które są charakterystyczne dla dyscyplin historyczno-prawnych. W szczególności odwołałem się do metody opisowej, historycznej i historyczno-porównawczej, wykorzystując zasady przyjęte przy dokonywaniu wykładni logiczno-językowej aktów prawnych.

Założyłem, że adekwatny ze względu na przedmiot analizy będzie model badawczy, który Marek Maciejewski i Tomasz Scheffler określili jako „mediacyjny”. Jego istota polega na opracowaniu i ustaleniu relacji, które pośredniczyły pomiędzy ideą (myślą) a sferą aktów normatywnych. Przyjęta koncepcja opiera się na założeniu, że to właśnie w aktach normatywnych dokonuje się inkorporacji treści doktrynalnych, ponieważ regułą jest, że idea poprzedza instytucję. W konsekwencji – jak podkreśla Hubert Izdebski – trudno byłoby przeprowadzić „zdroworozsądkową analizę dogmatyczną” bez znajomości i zrozumienia „podłoża konceptualnego” całego systemu i jego instytucji. Znamienne w tym względzie są także słowa Jana Bocia, który traktował doktrynę jako „swoiste źródło prawa”, podkreślając, że „doktryna przygotowuje w sposób ciągły nie tylko założenia podstawowe, ale i treść rozwiązań szczegółowych, że sugeruje potrzebę zmiany prawa czy ustanawiania prawa nowego” (J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 123). Przyjęty w omawianej pracy paradygmat metodyczny w badaniach historycznych nad myślą prawniczą aprobuje wielu przedstawicieli historii administracji oraz doktryn polityczno-prawnych. W konsekwencji – jak pisał profesor Wojciech Witkowski – „czysto »prawnicze« spojrzenie na administrację jest niewystarczające, i z tym prawnicy-administratywiści, ale i historycy

administracji reprezentujący takie stanowisko muszą się zgodzić” (W. Witkowski, *Współczesne ujęcia badawcze w dziedzinie historii administracji*, [w:] A. Gaca, A. Górak, Z. Naworski (red.), *Dzieje biurokracji*, t. V, cz. 1, Lublin–Toruń–Włocławek 2013, s. 23).

4.3. Tezy badawcze

Główną tezą pracy, która została poddana weryfikacji, było twierdzenie, że administracja ogólna w myśli prawniczej dwudziestolecia międzywojennego wyrażała się w koincydencji zasad zespolenia i dekoncentracji jako gwarancji sprawnej administracji. Stanowiła ona egzemplifikację zasady władzy administracji ogólnej, która była optymalnym narzędziem w procesie unifikacji instytucji ustrojowo-prawnych oraz neutralizacji tendencji odśrodkowych.

Administracja ogólna w myśli prawniczej okresu międzywojennego stanowiła typ idealny ustrojowej personifikacji zasad zespolenia i dekoncentracji, które miały niwelować wady administracji scentralizowanej. Mogła ona skutecznie realizować zadania publiczne w terenie i szybko reagować na dysfunkcje oraz potrzeby społeczne. Władzę administracji ogólnej traktowano jako refleks władztwa państwowego, dlatego zasada władzy administracji ogólnej była najbardziej optymalnym środkiem w procesie budowy modelu państwa unitarnego.

4.4. Podstawa źródłowa pracy

Podstawę źródłową monografii stanowią materiały archiwalne, źródła drukowane, akty normatywne i literatura przedmiotu, która obejmuje zarówno opracowania z okresu międzywojennego, jak i teksty współczesne. W bibliografii uwzględniono także projekty i uzasadnienia międzywojennych aktów normatywnych oraz sprawozdania i komunikaty prasowe z prac komisji rządowych.

Źródła archiwalne to przede wszystkim materiały zgromadzone w zespołach archiwalnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Prezydium Rady Ministrów, znajdujące się w Archiwum Akt Nowych w Warszawie. Cennym źródłem treści doktrynalnych były w szczególności protokoły z posiedzeń Rady Ministrów, sprawozdania i protokoły z prac Komisji Władysława Sikorskiego, jak również protokoły i korespondencja urzędowa Sekcji dla Spraw Dekoncentracji Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej. Ponadto zostały uwzględnione akta personalne wysokich urzędników ministerialnych, którzy

uczestniczyli w pracach komisji rządowych dla reorganizacji i usprawnienia administracji publicznej. W ograniczonym zakresie skorzystano z zespołów archiwalnych Gabinetu Cywilnego Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego i Tymczasowej Rady Stanu oraz z materiałów ze zbiorów rękopiśmiennych zgromadzonych w Bibliotece Jagiellońskiej.

W monografii uwzględniono też źródła drukowane. Należy tu wskazać m.in. dzieło Kazimierza Władysława Kumanieckiego (1880–1941) pt. *Zarys urządzenia administracji w Polsce* (Kraków 1918) oraz projekty organizacji administracji terytorialnej przygotowane przez Polskie Towarzystwo Prawnicze we Lwowie. Koncepcja administracji ogólnej w ujęciu Edwarda Dubanowicza została poddana analizie na podstawie pracy pt. *Sprawa politycznej administracji w Polsce. Podstawy materialne i zasady organizacyjne rządowej i samorządnej administracji terytorialnej na stopniach pośrednich* (Lwów 1920). Podstawą źródłową analizy koncepcji administracji ogólnej na gruncie projektów ustaw konstytucyjnych były pozycje opublikowane w 1920 r. przez Wydawnictwo Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa: *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* oraz – jako uzupełnienie – *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego* (Warszawa 1920). Do źródeł drukowanych należy zaliczyć również druki sejmowe. Na ich podstawie została opracowana m.in. koncepcja administracji ogólnej w ujęciu Alfonsa Erdmana, który na forum Sejmu wniósł projekt *Ustawy Zasadniczej o ustroju władz administracyjnych*. Podstawę źródłową stanowiło też sprawozdanie z działalności „Komisji Trzech”. Tezy Komisji wraz projektami aktów normatywnych zostały opublikowane zarówno w pracy Władysława Leopolda Jaworskiego pt. *Projekt konstytucji*, jak i na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej”. Ważną podstawą źródłową były cztery tomy *Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, a zwłaszcza tom VI, który zawiera projekt organizacji administracji rządowej wraz z uzasadnieniem, przygotowany przez Romana Hausnera. Tomy IV i V dotyczą głównie projektowanego podziału administracyjnego państwa dla celów administracji ogólnej, a przedmiotem tomu VIII jest ustrój województwa stołecznego i miasta stołecznego Warszawy, który w pewnym zakresie określał status władz administracji ogólnej.

Podstawę źródłową pracy tworzy blisko 130 aktów normatywnych publikowanych w dziennikach promulgacyjnych, takich jak: „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”, „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”, „Dziennik Praw Państwa Polskiego”, „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych” i „Monitor Polski”.

Wykorzystana w monografii literatura przedmiotu obejmuje opracowania z okresu międzywojnia oraz prace współczesne, które zostały opublikowane zarówno na łamach czasopism, jak i w formie publikacji monograficznych. Jest to około 300 pozycji bibliograficznych.

4.5. Struktura pracy

Monografia składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia i bibliografii. Każdy z rozdziałów rozpoczyna się od uwag wstępnych, które spełniają funkcję wprowadzenia do problematyki danej części pracy. Podstawę wyodrębnienia poszczególnych rozdziałów rozprawy stanowiło kryterium podmiotowo-przedmiotowe i chronologiczne. Przyjąłem, że myśl prawnicza odnosząca się do administracji ogólnej powinna z jednej strony posiadać – jak pisał Lech Dubel – pewien „stygmata uczoneści”, zbliżając się tym samym do doktryny, z drugiej zaś powinien być jej nadany jakiś stopień społecznego oddziaływania. W ten sposób mogłem uczynić przedmiotem badań zarówno koncepcje administracji ogólnej prezentowane w formule monograficznej przez luminarzy nauki prawa administracyjnego, jak i projekty aktów normatywnych, materiały lub sprawozdania, które były opracowywane przez Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej. Status rządowy powoływanych gremiów gwarantował spełnienie warunku „społecznego oddziaływania” i zarazem wysoki poziom merytoryczny z racji powoływania w skład tego typu komisji uczonych administratywistów i ekspertów-praktyków. Z kolei kryterium chronologiczne jest naturalnym czynnikiem porządkującym proces deskrypcji w naukach historycznoprawnych, dlatego znalazło odzwierciedlenie w niniejszej pracy.

W treści poszczególnych rozdziałów występują swoiste sekwencje w relacji idea – instytucja oraz instytucja – idea, założyłem bowiem, że system prawny regulujący status administracji ogólnej może być kształtowany pod wpływem określonej myśli administracyjnej oraz przyjąłem, że instytucje prawne w analizowanym zakresie mogą kształtować samą myśl, w szczególności w postaci wniosków *de lege ferenda*, czego koronnym przykładem są prace Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej. Reasumując, system prawny może być zarazem wyrazem myśli i jej źródłem. Bogusław Leśnodorski ujął to w następujących słowach: „(...) idee przewodnie są (...) czymś pierwotnym, instytucje zaś wtórnym. (...) Jednocześnie zaś działalność instytucji wpływa na formowanie się dalszych idei” (B. Leśnodorski, *Pierwsze są idee, wtóre są instytucje*, „Kwartalnik Historyczny” 1971, nr 3, s. 657).

Rozdział pierwszy pokazuje, jak identyfikowano administrację ogólną w polskiej myśli prawniczej i porządku prawnym okresu dwudziestolecia międzywojennego. Celem tej części rozważań było określenie zbioru cech – jak pisał Tadeusz Kotarbiński – „współznaczanych łącznie” przez nazwę „administracja ogólna” na gruncie literatury i porządku prawnego Polski międzywojennej. Chodziło o ustalenie pojęcia administracji ogólnej, rozumianego jako myślowe odzwierciedlenie cech istotnych tej administracji. Przyjąłem, że najbardziej adekwatnym sposobem ustalenia pojęcia administracji ogólnej na gruncie doktrynalnym i w porządku prawnym dwudziestolecia międzywojennego będzie ujęcie tej administracji w ramach trzech elementów konstrukcyjnych, tj. w aspekcie przedmiotowym, funkcjonalnym i podmiotowym. Elementy konstytutywne administracji ogólnej zostały określone przez pryzmat zasady zespolenia administracyjnego i dekoncentracji. Obie zasady zostały poddane analizie zarówno w ujęciu doktrynalnym, jak i formalno-dogmatycznym, zgodnie z przyjętym paradygmatem metodycznym, polegającym na poszukiwaniu relacji w sferze myśli i instytucji. W rozważaniach natury doktrynalnej nie ograniczałem się do eksplikacji myśli administracyjnej luminarzy nauki prawa publicznego okresu międzywojnia, takich jak m.in. Kazimierz Władysław Kumaniecki (1880–1941), Władysław Leopold Jaworski (1865–1930), Wacław Komarnicki (1881–1954), Tadeusz Hilarowicz (1887–1958) czy Stanisław Kasznica (1874–1958). Uznałem, że równie cenne będą odniesienia do poglądów wysokich urzędników państwowych i członków Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej. Ich wypowiedzi wzbogaciły rozważania o praktyczną sferę organizacji i funkcjonowania administracji ogólnej okresu międzywojennego. Niezwykle inspirujące okazały się też prace Romana Hausnera (1883–1947) i Władysława Czapińskiego (1885–1967).

Rozdział drugi, oprócz uwag wstępnych, składa się z pięciu podrozdziałów, w ramach których można wyróżnić dwie zasadnicze części. Osnowę pierwszej tworzą koncepcje organizacji administracji ogólnej, które powstały u progu niepodległości. Celem podjętych w tym miejscu rozważań było pokazanie myśli prawniczej w kontekście różnych wizji przyszłego ustroju administracji terytorialnej państwa polskiego. Był to okres odradzania się Rzeczypospolitej w warunkach obowiązywania różnych systemów prawa i ustroju władz administracyjnych. Przedmiotem analizy rozdziału drugiego uczyniono zarówno projekty tworzone przez doktrynę prawa administracyjnego, jak i dokumenty rządowe. Egzegezie poddano: projekt K.W. Kumanieckiego (1880–1941); projekty Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie; koncepcję rządowej administracji terytorialnej E. Dubanowicza

(1881–1943); projekt ustawy o ustroju administracyjnym Królestwa Polskiego z 1918 r. opracowany przez rząd Jana Kantego Steczkowskiego (1862–1929).

W przypadku projektu autorstwa K.W. Kumanieckiego (1880–1941) podstawę źródłową rozważań stanowiła publikacja pt. *Zarys urzędzenia administracji w Polsce* (Kraków 1918). Opisano i przeprowadzono analizę struktury i zadań organów administracji publicznej na poszczególnych szczeblach zaproponowanego przez autora podziału administracyjnego państwa. Omówiono także zasady ogólne administracji publicznej, które w ujęciu tego autora najlepiej odpowiadały warunkom, w jakich odradzało się państwo polskie. Analiza koncepcji administracji ogólnej Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie została oparta na kilku źródłach. W pierwszej kolejności omówiono treść opinii pt. *O organizacji władz administracyjnych*, będącej odpowiedzią stowarzyszenia na ankietę rządową w sprawie projektowanej reformy administracji terytorialnej. Przedmiotem rozważań był też tzw. memoriał *O organizacji władz administracyjnych*, który następnie został przedłożony Prezydium Rady Ministrów oraz Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Zasadniczą koncepcję stanowił *Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce* z 1919 r. Analizę struktury rządowej administracji terytorialnej w ujęciu E. Dubanowicza oparto na pracy pt. *Sprawa politycznej administracji w Polsce*, w której autor określił organizację i zadania administracji terytorialnej, eksponując rolę administracji ogólnej w procesie odbudowy struktur odrodzonej Rzeczypospolitej w kontekście walki z istniejącymi partykularyzmami ustrojowymi władz administracyjnych. Ostatni z omawianych projektów miał status dokumentu rządowego. Został przygotowany przez rząd J.K. Steczkowskiego. Przedmiotowy projekt nie wszedł w życie, lecz proponowane w nim rozwiązania normatywne określające status administracji ogólnej znalazły odzwierciedlenie w pierwszych aktach prawnych regulujących organizację władz administracyjnych II instancji.

Druga część rozważań została poświęcona myśli ustrojowo-prawnej związanej z organizacją administracji terytorialnej w kontekście projektów ustaw konstytucyjnych. Podstawy organizacji administracji publicznej są ściśle związane z zasadami ustroju politycznego państwa i z tego powodu – w zależności od intencji ustrojodawcy – stają się w określonym zakresie przedmiotem regulacji konstytucyjnej. W tej części monografii przedmiotem egzegezy w zakresie odnoszącym się do koncepcji organizacji administracji terytorialnej były projekty konstytucji zarówno opracowane przez rząd, komisje sejmowe, ugrupowania polityczne, jak i przygotowane indywidualnie. Z uwagi na fakt, iż zdecydowana większość przedłożonych projektów konstytucji została oparta na zasadzie dualizmu administracji terytorialnej, a więc koincydencji organów administracji rządowej i

samorządowej, konieczne było przeanalizowanie statusu administracji ogólnej w związku z projektowaną organizacją samorządu terytorialnego. Łącznie analizie poddano 10 projektów ustaw konstytucyjnych: 1) *Projekt Konstytucji Państwa Polskiego i Ordynacji Wyborczej Sejmowej* opracowany przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego; 2) *Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* Józefa Buzka (1873–1936); 3) *Projekt Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* Mieczysława Niedziałkowskiego (1893–1940); 4) *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* przygotowany przez tzw. Ankietę; 5) rządowy projekt *Deklaracji konstytucyjnej*; 6) rządowy *Projekt Ustawy Konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej*; 7) *Podstawę ładu Rzeczypospolitej Polskiej* Włodzimierza Wakara (1885–1933); 8) projekt *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* Stanisława Głabińskiego (1862–1941) i Związku Sejmowego Ludowo-Narodowego; 9) *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* opracowany przez Stanisława Hłaskę (1868–1940) i Józefa Polaka (1857–1928); 10) *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* Tadeusza Jankowskiego (1892–1964).

Rozdział trzeci rozprawy został poświęcony koncepcjom administracji ogólnej, które powstały po wejściu w życie Konstytucji Marcowej. Ustawodawca konstytucyjny przyjął szereg norm blankietowych, które determinowały treść projektów będących wyrazem badanej myśli prawniczej. Status administracji ogólnej na gruncie samej Konstytucji Marcowej był elementem rozważań w rozdziale pierwszym, dlatego w rozdziale trzecim regulacje konstytucyjne zostały potraktowane tylko jako punkt wyjścia do dyskusji na temat różnych, prezentowanych po wejściu w życie konstytucji, koncepcji organizacji administracji ogólnej. W tym przypadku źródłem myśli prawniczej były określone przepisy konstytucyjne. Przyjęty paradygmat metodyczny występuje w tym miejscu w układzie rewersowym: instytucja – idea. Przedmiotem analizy uczyniono trzy koncepcje stanowiące o statusie administracji ogólnej. Po pierwsze, przedstawiono założenia dotyczące reform dotyczących organizacji i funkcjonowania administracji ogólnej w świetle materiałów opracowanych przez Komisję W. Sikorskiego. Analiza została oparta na źródłach archiwalnych, w szczególności na przedłożonych tezach oraz protokołach z posiedzeń. Po drugie, opisano projekt opracowany przez posła Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast” A. Erdmana (1886–1943), który został wniesiony do Sejmu jako projekt *Ustawy Zasadniczej o ustroju władz administracyjnych*. Po trzecie, omówiono koncepcję administracji ogólnej w świetle prac „Komisji Trzech”, którą tworzyli Michał Bobrzyński (1849–1935), Stanisław Kasznica (1874–1958) i Stefan Smólski (1879–1938). Analizę oparto zarówno na sprawozdaniu, jak i projektach aktów normatywnych oraz wykazie wniosków dekoncentracyjnych opracowanych przez Komisję.

Rozdział czwarty obejmuje analizę koncepcji, które odnosiły się do statusu administracji ogólnej w świetle prac i opublikowanych *Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów* powołanej w 1928 r. Zbadano cztery tomy *Materiałów Komisji*. Egzegezie został poddany tom VI, w którym znajduje się projekt wraz z uzasadnieniem ustawy o organizacji administracji rządowej opracowany przez R. Hausnera na zlecenie prezydium Komisji. W rozdziale czwartym znajdują się również rozważania odnoszące się do koncepcji podziału administracyjnego państwa dla celów administracji ogólnej. W tym zakresie omówiono odpowiedzi na przygotowaną przez Komisję „Ankietę”, które zostały nadesłane przez Stanisława Bukowieckiego, Władysława Dalbora, Władysława Grabskiego, Stanisława Downarowicza, Piotra Dunin-Borkowskiego, Mariana Zbrowskiego, Wilhelma Szczęsnego Wachholza oraz Czesława Żułkiewicza. Ponadto poddano analizie wnioski końcowe Komisji, które odnosiły się do administracji ogólnej. Osnowę rozdziału czwartego stanowił także tom VIII *Materiałów Komisji*, dotyczący ustroju województwa stołecznego i miasta stołecznego Warszawy. Opublikowany projekt stał się przedmiotem rozważań tylko w takim zakresie, w jakim regulował status administracji ogólnej. Dorobek prac Komisji w zakresie dekoncentracji administracji publicznej został zaprezentowany na podstawie źródeł archiwalnych. Podstawą rozważań uczyniono protokoły z posiedzeń Sekcji dla Spraw Dekoncentracji przy Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z uwagi na brak materiałów drukowanych. W rozdziale czwartym pominięto egzegezę tomu III i IX *Materiałów Komisji*, ponieważ odnoszą się one odpowiednio do zagadnień urzędniczych i organizacji kontroli administracji publicznej. W monografii natomiast zostało przyjęte założenie, że przedmiot badań nad administracją ogólną w ujęciu doktrynalnym ze względu na rozległość problematyki musi zostać ograniczony do rozważań służących określeniu jej pozycji prawno-ustrojowej na kanwie myśli prawniczej. Zagadnienia urzędnicze, szczegółowe zasady organizacji aparatu pomocniczego czy też elementy dotyczące kontroli i nadzoru w kontekście organizacji oraz funkcjonowania administracji ogólnej wprowadzicie w pracy występują, ale wyłącznie incydentalnie i tylko w miejscach, w których nie burzyło to właściwego toku narracji.

Na końcu monografii znajduje się bibliografia z podziałem na źródła archiwalne i rękopiśmienne oraz źródła drukowane i literaturę. W ramach źródeł drukowanych wyróżniono: projekty, uzasadnienia i wykaz aktów normatywnych, sprawozdania oraz inne źródła dokumentacyjne.

4.6. Wnioski (wyniki badań)

Polska myśl prawnicza w zakresie administracji ogólnej przeszła w dwudziestolecie międzywojennym ewolucję, której linie zostały wyznaczone przez określone okoliczności o charakterze politycznym i prawnym. Były one związane w pierwszej kolejności z imperatywem tworzenia w krótkim czasie nowych struktur administracji terytorialnej w odrodzonej Rzeczypospolitej. Drugim czynnikiem aktywizującym myśl prawniczą po 1921 r. były określone przepisy Konstytucji Marcowej, które obligowały prawodawcę do podjęcia stosownych działań legislacyjnych, inspirując przy tym wypowiedzi przedstawicieli doktryny. Za cezurę trzeciego okresu w rozwoju myśli prawniczej w przedmiocie administracji ogólnej przyjęto rok 1928. Był to moment szczególny w określaniu stanowiska administracji ogólnej z punktu widzenia zarówno prawnego, jak i doktrynalnego. Wydano wówczas fundamentalne dla określenia statusu administracji ogólnej rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej oraz powołano do życia Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów.

W początkach niepodległego państwa polskiego myśl prawnicza, która znalazła wyraz w prezentowanych w niniejszej monografii projektach rozwiązań instytucjonalnych, musiała korzystać ze źródeł konceptualnych państw zaborczych, tym bardziej że oddziedziczone systemy administracyjne były odzwierciedleniem ukształtowanych w XIX w. klasycznych instytucji administracji publicznej. Z drugiej strony po 123 latach braku własnej państwowości trudno było czerpać wprost z myśli ustrojowo-prawnej dawnej Rzeczypospolitej i modelu administracji czasów stanisławowskich. Podobnie rzecz się miała odnośnie do ustroju Księstwa Warszawskiego, Królestwa Polskiego czy Rzeczypospolitej Krakowskiej. Oceniając koncepcje administracji terytorialnej u progu niepodległości, należy zatem odrzucić konstatację o istnieniu polskiej w pełni oryginalnej myśli administracyjnej. Poszukiwano bowiem praktycznych rozwiązań organizacyjnych, które umożliwiłyby uniformizację polskiej administracji, czerpiąc przy tym wzorce głównie z myśli francuskiej z zakresu administracji rządowej oraz z myśli pruskiej z zakresu organizacji samorządu. Autorzy, poszukując inspiracji w obcej myśli teoretycznej, podejmowali jednak próby implementowania do projektowanych instytucji ustrojowych własnych rozwiązań organizacyjno-prawnych, adekwatnych do szczególnych okoliczności, w których odradzało się państwo polskie. Przyjmując z reguły jako punkt wyjścia *status quo* systemów

administracji państw zaborczych, projektodawcy w większości rezygnowali z przeprowadzania w tym zakresie nawet aksamitnej rewolucji.

Poddane analizie koncepcje administracji ogólnej jako świadectwo polskiej myśli prawniczej posiadały właściwości szczególne i cechy wspólne. W zdecydowanej większości wspólnym mianownikiem prezentowanych projektów była idea koegzystencji struktur administracji rządowej i samorządowej. Różnice pomiędzy doktrynalnymi propozycjami szczegółowych rozwiązań instytucjonalnych występowały w układzie wertykalnym i horyzontalnym. Z jednej strony twórcy, określając podział administracyjny państwa, odmiennie lokowali struktury administracji terytorialnej, pozostawiając niektóre jednostki wyłącznie dla określenia właściwości miejscowej organów administracji rządowej albo samorządowej. Z drugiej zaś projektodawcy różnie definiowali stopień współzależności sfer administrowania pomiędzy instytucjami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej, przyjmując model pruski lub austriacki. Poddane analizie projekty różnią się także zakresem rzeczowym zespoleń poszczególnych działów administracji we władzach administracji ogólnej oraz stopniem zespoleń, który występował – w zależności od koncepcji – w postaci zespoleń organizacyjnego, personalnego lub kompetencyjnego.

W pierwszym okresie rozwoju myśli prawniczej dwudziestolecia międzywojennego dominował model niemiecki oparty na zasadzie dualizmu administracji terytorialnej. Koegzystencja organów administracji rządowej i samorządowej występowała w analizowanych projektach niemal zawsze na szczeblu powiatu oraz województwa. Dualizm wyrażano z reguły w konwencji pruskiej, przewidującej instytucjonalne powiązanie administracji rządowej i samorządowej, która w polskiej myśli prawniczej oznaczała przyznanie staroście lub wojewodzie funkcji przewodniczącego kolegialnych organów wykonawczych samorządu terytorialnego.

W doktrynie powszechnie postulowano oparcie rządowej administracji terytorialnej na zasadach zespoleń i dekoncentracji. Projektodawcy, przyjmując jako źródło inspiracji status francuskiego prefekta, przyznawali funkcję zwierzchnika administracji zespolonej organom administracji ogólnej. Wyposażono jednocześnie wojewodów i starostów w środki prawne o charakterze koordynacyjnym właściwe dla instytucji kierownictwa funkcjonalnego w stosunku do organów administracji niezespolonej.

Zarysowany wyżej model tworzy typ idealny, za pomocą którego można dokonać charakterystyki większości projektów poddanych analizie. Każdy z nich zawierał jednak pewne *signum specificum*, którym autor chciał prezentowaną myśl wzbogacić. Ów zabieg nie był w moim przekonaniu sztucznym dodatkiem, który powinien nadać klasycznym

rozwiązaniom instytucjonalnym pozory systemu oryginalnego, lecz miał na celu adaptację rozwiązań obcych do specyfiki warunków polskich.

Przedstawiony wyżej model organizacji administracji terytorialnej (w tym status organów administracji ogólnej) można odnieść do projektów K.W. Kumanieckiego i Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie oraz do koncepcji przygotowanej przez rząd J.K. Steczkowskiego. Paradygmat ten konweniował również z myślą E. Dubanowicza, A. Erdmana i koncepcjami Komisji W. Sikorskiego, „Komisji Trzech” oraz w pewnym zakresie R. Hausnera. Zarysowany model organizacji administracji terytorialnej znalazł odzwierciedlenie w większości przedstawionych projektów ustaw konstytucyjnych. Wyjątki dotyczą głównie różnych koncepcji ustrojowych w zakresie statusu organów wykonawczych samorządu terytorialnego przy utrzymaniu zasady dualizmu.

Wskazani twórcy uzupełniali określony wyżej szablon rozwiązań instytucjonalnych nowymi autorskimi treściami. W przypadku projektu K.W. Kumanieckiego zwraca uwagę teza o przeprowadzeniu praktycznie pełnego zespolenia pod zwierzchnictwem wojewody i starosty wszystkich działów administracji (w tym skarbowej i szkolnej) oraz przypisanie samorządowi terytorialnemu istotnej roli w procesie odbudowy ustroju administracyjnego państwa.

Szczególnie interesująco przedstawiał się projekt przygotowany przez Polskie Towarzystwo Prawnicze we Lwowie. Należy podkreślić, że twórcy przewidywali nietypowe rozwiązania w zakresie realizacji zasady zespolenia. Z jednej strony postulowano przeprowadzenie zespolenia organizacyjnego w „jednym urzędzie” i „pod jednym zwierzchnikiem” wobec większości działów administracji, z drugiej natomiast proponowano dokonanie zespolenia organizacyjno-technicznego w urzędzie wojewódzkim wszystkich organów administracji rządowej II instancji, w tym niezespolonej. W konsekwencji stworzono konstrukcję, w której włączenie organów administracji niezespolonej do aparatu pomocniczego wojewody nie rodziło bezpośredniego zwierzchnictwa władz administracji ogólnej. Inną cechą szczególną projektu Polskiego Towarzystwa Prawniczego w wersji pierwotnej był postulat wprowadzenia zasady dualizmu administracji tylko na szczeblu województwa, przy utrzymaniu powiatu wyłącznie jako jednostki administracji rządowej.

Koncepcja E. Dubanowicza w pierwszym rzędzie eksponowała silną pozycję wojewody, który występował nie tylko jako organ i zwierzchnik administracji zespolonej, lecz przede wszystkim z pozycji władzy administracji ogólnej. Samorząd terytorialny według tego autora powinien spełniać funkcję pomocniczą, przynajmniej w początkach państwa polskiego. Status prawny wojewody w tym ujęciu – w porównaniu z innymi koncepcjami

ustrojowymi – był najbardziej zbliżony do pozycji francuskiego prefekta. Ostatecznie E. Dubanowicz jawi się jako zwolennik „dyktatury” wojewody w okresie przejściowym, który wiązał się z koniecznością rekonstrukcji i unifikacji struktur terytorialnych państwa u progu niepodległości.

Projekt Rady Ministrów J.K. Steczkowskiego dość wiernie odpowiadał koncepcji modelowej, szczególnie jednak akcentował status wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów, który z tego tytułu ponosił odpowiedzialność za działalność całej administracji publicznej w województwie. Na uwagę zasługuje też fakt, że treść projektu rządowego znalazła odzwierciedlenie zarówno w przepisach aktu wykonawczego do ustawy tymczasowej z 1919 r., jak i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego.

Projekty ustaw konstytucyjnych, które określały zasady organizacji administracji publicznej, również należy uznać za wyraz myśli prawniczej okresu międzywojnia. Porównując zarysowany wcześniej typ idealny administracji terytorialnej z rozwiązaniami przyjętymi w projektach ustaw zasadniczych, można wskazać dwa wyjątki. Pierwszy był związany z odejściem w systemie dualizmu administracji rządowej i samorządowej od modelu pruskiego na rzecz wzorów austriackich. Zwierzchnicy administracji ogólnej nie pełnili w nim funkcji przewodniczących kolegialnych organów wykonawczych samorządu terytorialnego. Taki model pojawił się w koncepcji Stanisława Głabińskiego, a także w projektach Stanisława Hłaski i Józefa Polaka oraz Tadeusza Jankowskiego. Drugi wyjątek to ustawa zasadnicza „Ankiety”, która była najbliższa wzorom francuskim. Według tego projektu zwierzchnicy administracji ogólnej mieli pełnić funkcję organów wykonawczych samorządu terytorialnego z powodu braku odpowiednich instytucji samorządowych. Wspólną cechą projektów konstytucji państwa polskiego (poza opracowaniem „Ankiety”) było unikanie regulacji statusu administracji ogólnej w sposób szczegółowy i pozostawienie tego zagadnienia ustawodawcy zwykłemu. Wydaje się, że projektodawcy aktów konstytucyjnych chcieli w ten sposób zdobyć poparcie dla swoich propozycji wśród zwolenników zarówno centralizmu, jak i szerokiej decentralizacji administracji publicznej.

Znamienne w przypadku prac Komisji W. Sikorskiego było opracowanie konkretnych postulatów w zakresie implementacji zasady zespoleń w wykonaniu art. 66 Konstytucji Marcowej. Żadna z prezentowanych w badanym okresie koncepcji nie określiła w tak szerokim zakresie założeń szczegółowych odnośnie do zasad zespoleń poszczególnych działów administracji rządowej. Myśl prawnicza, wyrażona w formie zasad ogólnych

podkomisji dla spraw zespolenia, stała się bezpośrednim źródłem inspiracji dla twórców rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1924 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji.

Projekt A. Erdmana był aktem normatywnym o charakterze ramowym. Autor określił go mianem ustawy zasadniczej ustroju władz administracyjnych. Był to zbiór zasad ustrojowych, co wyróżniało go na tle innych projektów. W konsekwencji, za pomocą przepisów blankietowych, ustawodawca odsyłał w kwestii szczegółowych norm kompetencyjnych do innych ustaw. A. Erdman przywiązywał dużą wagę do zasad racjonalnego podziału administracyjnego państwa i przedstawił w tym zakresie szczegółowe kryteria. Odpowiednie regulacje miały być gwarancją ekonomiczności i skuteczności działań administracji terytorialnej.

Cechą szczególną dorobku „Komisji Trzech” była jak dotąd niespotykana w polskiej myśli prawniczej komplementarność przedstawionej koncepcji. Autorzy uzupełnili rozważania natury doktrynalnej projektami rozwiązań normatywnych, które – co znamienne – indywidualizowały więzi prawne łączące wojewodę i starostę z poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi ze względu na specyfikę danego działu administracji. Sprawozdanie Komisji stanowiło swego rodzaju uzasadnienie dla proponowanych zmian legislacyjnych. Z jednej strony właściwe odczytanie analizowanej myśli administracyjnej nie byłoby możliwe bez znajomości projektów aktów prawnych, z drugiej zaś materiały z prac Komisji pokazują, jak autorzy przekuwali myśl prawniczą na instytucje ustrojowe.

Signum specificum projektu R. Hausnera, opublikowanego w ramach tomu VI *Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, a w moim przekonaniu jednym z bardziej oryginalnych w tym zakresie elementów jego myśli, było przyjęcie rozróżnienia administracji niezespolonej od specjalnej, które co do zasady traktuje się jako określenia synonimiczne. Do działów niezespolonych należały zgodnie z art. 88 ust. 1 projektu administracja wojskowa i sądowa. Z kolei administrację specjalną stanowiły organy, które nie wchodziły w skład administracji ogólnej. R. Hausner chciał w ten sposób dokonać swoistej gradacji zespolenia w relacjach pomiędzy wojewodą a organami administracji ogólnej i specjalnej. Służyła temu konsekwentnie stosowana terminologia, w ramach której autor rozróżnił określenia zespolenia pośredniego i bezpośredniego. Elementem łączącym oba stosunki prawne było pojęcie zespolenia, które R. Hausner stopniował przy pomocy zakresu środków prawnych przyznanych wojewodzie i staroście, a związanych z „bezpośrednim kierownictwem” lub „zwierzchnim nadzorem”. Żaden ze wskazanych środków prawnych nie przysługiwał władzom administracji ogólnej w stosunku do organów administracji

niezespólonej, wobec których korzystano z kompetencji wynikających ze statusu wojewody i starosty jako przedstawicieli władzy wykonawczej.

Podsumowując rezultaty pracy Sekcji dla Spraw Dekoncentracji Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej, należy stwierdzić, że zdecydowana większość postulatów dotyczyła dekoncentracji terytorialnej, w przypadku której można było skorzystać z podstawy prawnej określonej w art. 118 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Podkomisja opracowała jednak 21 wniosków, które określono w formule dekoncentracji horyzontalnej z wyznaczeniem ruchu kompetencji w relacji Rada Ministrów – ministrowie. W ramach dekoncentracji wertykalnej, w przypadku której przedstawiono 234 postulaty, około 62% wniosków sekcji zakładało sytuację przekazania kompetencji zastrzeżonych dotychczas dla centralnych organów administracji państwowej na rzecz władz administracyjnych II instancji. Odsetek wniosków *de lege ferenda* przewidujących przeniesienie kompetencji z organów II instancji na I instancję stanowił około 33% wszystkich postulatów w ramach dekoncentracji pionowej. Z kolei 5% wniosków dekoncentracyjnych polegało na repartycji kompetencji z organów centralnych na rzecz władz administracyjnych I instancji.

Analizując *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej* dotyczące podziału administracyjnego państwa dla celów administracji ogólnej, należy podkreślić, że – niezależnie od indywidualnych głosów doktryny, które wybrzmiewały w przesłanych do Komisji odpowiedziach na pytania „Ankiety” – dominował i ostatecznie zwyciężył pogląd o utrzymaniu trójstopniowego podziału administracyjnego z małą liczbą dużych województw. W przyjętej przez Komisję koncepcji podziału administracyjnego szczególnie eksponowano status zwierzchnika administracji ogólnej w województwie, a w mniejszym stopniu – w powiecie. W świetle przyjętych założeń pozycja wojewody w rozbudowanych terytorialnie województwach miała opierać się głównie na funkcji reprezentanta rządu, który powinien wykonywać dużą część zdekoncentrowanych kosztem władzy centralnej kompetencji związanych z funkcją rządzenia. W konsekwencji funkcje administracyjne wojewody znajdowały się na drugim planie.

Według projektu ustroju województwa stołecznego i miasta stołecznego Warszawy, który został opublikowany w tomie VIII *Materiałów Komisji*, status administracji ogólnej wyznaczała zasada jednolitości administracji rządowej i samorządowej. Wojewoda, stojąc na czele urzędu wojewódzkiego, załatwiał sprawy z zakresu administracji rządowej i wojewódzkiego związku komunalnego. Projektowana organizacja administracji ogólnej na terenie miasta stołecznego Warszawy przewidywała utworzenie powiatu miejskiego dla

celów administracji ogólnej, w którym funkcje organu administracji ogólnej I instancji pełnił prezydent miasta. Myślą przewodnią projektu było: 1) przeprowadzenie zespolenia administracji rządowej i samorządowej w ramach jednego aparatu pracy; 2) stworzenie wyraźnej podstawy prawnej umożliwiającej przekazanie zadań z zakresu administracji rządowej organom samorządowym, z wyjątkiem spraw wojskowych i bezpieczeństwa publicznego.

W świetle poczynionych ustaleń należy stwierdzić, że teza główna, którą postawiłem we wstępie, została potwierdzona. Osnowę statusu administracji ogólnej w myśli prawniczej dwudziestolecia międzywojennego tworzyła zasada władzy administracji ogólnej. Koncepcję tej władzy należało wiązać przede wszystkim z odpowiedzialnością polityczną jej organów za sprawne wykonywanie podstawowych funkcji państwa w imię wartości, które miały fundamentalne znaczenie dla kraju jako całości. Z drugiej strony istota administracji ogólnej wyrażała się w koincydencji zasad zespolenia administracyjnego i dekoncentracji terytorialnej. Były one w przekonaniu większości przedstawicieli międzywojennej doktryny prawa publicznego warunkiem sukcesu podejmowanych w międzywojniu prób „usprawnienia administracji”. Przegląd obu konstrukcji w ujęciu doktrynalnym i dogmatycznoprawnym wskazuje, że pomiędzy zasadą zespolenia i dekoncentracji dostrzegano związek konieczny w wymiarze prakseologicznym. Określony stopień zespolenia w ramach administracji terytorialnej miał być warunkiem dobrze przeprowadzonej dekoncentracji. Obie zasady stanowiły w okresie międzywojnia „dwie strony tego samego problemu”, mając za zadanie rozwiązać go komplementarnie w dwóch perspektywach: „zespolenia w przekroju poziomym i dekoncentracji w przekroju pionowym”. Przedstawiciele międzywojennej doktryny prawa administracyjnego korzystali z ustalonych (zwłaszcza w myśli francuskiej) konstrukcji teoretycznych zespolenia i dekoncentracji. Budując strukturę administracji terytorialnej i podejmując próby jej unifikacji, starali się nadać powyższym zasadom określony kontekst praktyczny, dostosowany do realiów politycznych odrodzonej Rzeczypospolitej.

4.7. Wykorzystanie pracy

W toku rozważań doktrynalnych zamieszczonych w monografii (głównie w rozdziale pierwszym) wskazano na związki współczesnych form organizacyjnych aparatu zespolonej administracji terytorialnej z instytucjami ustrojowymi wypracowanymi w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Należy podkreślić, że współczesna doktryna prawa administracyjnego i polskie ustawodawstwo doby reform z końca lat 90. XX w. nawiązywały

do dorobku myśli prawniczej okresu międzywojennego. Przyjęte wówczas rozwiązania w pewnym zakresie nadal obowiązują.

Refleksja doktrynalna zawsze powinna towarzyszyć prawodawcy w procesie projektowania nowych form organizacyjnych w administracji publicznej. Racjonalizacja prawa administracyjnego wymaga korzystania z doświadczeń przeszłości nie tylko w sferze działalności praktycznej, ale przede wszystkim w sferze doktrynalnej i teoretycznej. Co do zasady idee są bowiem pierwotne, natomiast instytucje mają charakter wtórny.

5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych (artystycznych)

5.1. Wprowadzenie

Moje pozostałe osiągnięcia naukowo-badawcze obejmują działalność publikacyjną oraz aktywny udział w międzynarodowych i ogólnopolskich konferencjach naukowych. Prezentacja osiągnięć polega na omówieniu zainteresowań naukowych z uwzględnieniem wiodących wątków badawczych zawartych w publikacjach i referatach, ze wskazaniem podstawowych wyników badań. Prowadzona przeze mnie działalność naukowo-badawcza została udokumentowana w zróżnicowanych formach wypowiedzi naukowej. Są to m.in.: redakcje naukowe, monografie, rozdziały w monografiach, artykuły naukowe i recenzje zamieszczane w punktowanych czasopismach naukowych, jak również współautorstwo komentarzy do ustaw (załącznik nr 4). Publikowałem w języku polskim, angielskim, niemieckim i francuskim. Moje zainteresowania naukowe obejmują w szczególności trzy obszary badawcze scharakteryzowane w kolejnych punktach.

5.2. Doktryny polityczne i prawne XIX i XX w.

Ważne miejsce w mojej pracy naukowo-badawczej po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych zajmuje kontynuacja zainteresowań w zakresie niemieckiej myśli politycznej i prawnej XIX i XX w. Badania nad tą problematyką rozpocząłem w 2001 r. Przebywając na stażu naukowym w Katedrze Doktryn Polityczno-Prawnych i Filozofii na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, miałem możliwość zgromadzenia materiałów z zakresu tej problematyki. Opiekunem naukowym pobytu badawczego był prof. dr hab. Henryk Olszewski. Po obronie rozprawy doktorskiej w 2005 r. kontynuowałem działalność naukową w ramach stypendium naukowego Deutscher

Akademischer Austausch Dienst (DAAD) do 2006 r., podczas którego zajmowałem się niemiecką nauką o państwie XIX i XX w. w Katedrze Prawa Publicznego, Filozofii Prawa i Ogólnej Nauki o Państwie na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Heidelbergu. Efektem badań przeprowadzonych w Niemczech było opublikowanie monografii, będącej zmodyfikowaną i rozszerzoną o kolejne wątki badawcze wersją rozprawy doktorskiej (J. Kostrubiec, *Nauka o państwie w myśli Georga Jellinka*, Lublin 2015). Była to pierwsza w Polsce monografia na temat doktryny Georga Jellinka. Główną tezę pracy było twierdzenie, że G. Jellinek, dokonując rozdzielenia „normatywności” i „rzeczywistości”, poszukiwał w swojej koncepcji nauki o państwie przede wszystkim elementów łączących te dwie sfery badawcze. Nie oddzielał tych obszarów, lecz z wykorzystaniem koncepcji „normatywnej siły faktów (rzeczywistości)” i teorii samozwiązania państwa zbudował pomost, który te dwie dziedziny nauki o państwie połączył. Problematyka nauki o państwie w myśli niemieckiej była przedmiotem również moich referatów wygłoszonych na ogólnopolskich konferencjach naukowych, m.in.: *Koncepcja typu idealnego w teorii Georga Jellinka i Maxa Webera*, Ogólnopolska Konferencja Naukowa nt. „Najnowsze kierunki badań w dziedzinie doktryn politycznych i prawnych” (Szczyrk, 26–28 maja 2006 r.); *Nowe ujęcie państwa jako wyraz kultury prawnej w Niemczech w drugiej połowie XIX wieku*, Ogólnopolska Konferencja nt. „Kultura a myśl polityczno-prawna”, VII Ogólnopolski Zjazd Katedr Doktryn Politycznych i Prawnych (Jurata, 28–31 maja 2008 r.); *Teoria państwa w Niemczech drugiej połowy XIX wieku*, Ogólnopolska Konferencja Naukowa nt. „W świecie ideologii – wielkie doktryny polityczne” (Warszawa, 26–27 listopada 2008 r.) (szczegółowy wykaz – załącznik nr 4). Rozszerzenie powyższego obszaru badawczego o nowe wątki znalazło odzwierciedlenie w artykułach, rozdziałach zamieszczonych w monografiach wieloautorskich i publikacjach pokonferencyjnych (J. Kostrubiec, *Georg Jellinek. Portret polityczny uczzonego*, „Annales UMCS. Sectio G (Ius)”, t. LII/LIII, 2005/2006, s. 61–70; J. Kostrubiec, *Georg Jellinek i Hans Kelsen. Spór o istotę państwa*, [w:] W. Witkowski (red.), *W kręgu historii i współczesności polskiego prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Arturowi Korobowiczowi*, Lublin 2008, s. 409–415; J. Kostrubiec, *Georga Jellinka ogólna nauka o państwie*, [w:] K. Chojnicka, A. Citkowska-Kimla, W. Kozub-Ciembroniewicz (red.), *Czas a trwanie idei politycznych i prawnych*, Warszawa 2008, s. 248–256).

Do przedmiotowego obszaru moich zainteresowań naukowych w zakresie doktryn politycznych należy zaliczyć także badania dotyczące myśli profesora Grzegorza Leopolda Seidlera (J. Kostrubiec, *Władza państwowa w ujęciu Profesora Grzegorza Leopolda Seidlera*, „Annales UMCS. Sectio G (Ius)” 2014, t. LXI, s. 87–94). We wskazanym artykule podjąłem

próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o aktualność podstawowej tezy G.L. Seidlera dotyczącej akceptacji społecznej jako *signum specificum* każdej władzy. Rozwazałem ją z punktu widzenia współczesnej konstrukcji prawnej legitymizacji rządu. Do myśli G.L. Seidlera odwołuję się również w artykule na temat koncepcji metodologicznej, opracowanym wspólnie z profesorem Lechem Dubelem (L. Dubel, J. Kostrubiec, *Ewolucja metodologii nauk prawnych w ujęciach Profesora Grzegorza Leopolda Seidlera*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, t. XIII, s. 21–34). Ujęcie badawcze doktryn politycznych i prawnych G.L. Seidlera było jedną z pierwszych prób kompleksowego przedstawienia zagadnień metodologicznych dyscypliny. W artykule tym uwaga została zwrócona na przełomowy tekst autora poświęcony postulatowi wielopłaszczyznowego badania prawa. G.L. Seidler nigdy nie ogłosił spektakularnego w swej formie odejścia od elementów metodologii marksistowskiej. Konsekwentnie jednak podzielał stanowisko dość powszechne w środowisku polskiej historii doktryn politycznych i prawnych, iż badania myśli ani nie mogą być odrywane od materialnych źródeł jej powstania (a więc od konkretnej sytuacji historycznej), ani nie należy unikać badania wpływu, jaki dana doktryna wywarła na otoczenie. Te dwa postulaty należą dziś do kanonu metody historycznej, po które sięgają również autorzy reprezentujący zdecydowanie odmienne postawy światopoglądowe.

W obszarze moich zainteresowań naukowych znajduje się także problematyka zasad ustroju politycznego państwa, ujmowana z perspektywy doktrynalnej. Efektem badań prowadzonych w tym zakresie są rozdziały zamieszczone w publikacji wieloautorskiej (J. Kostrubiec, *Zasada republikańskiej formy państwa, Zasada społeczeństwa obywatelskiego, Klasyczna teoria podziału władzy w ujęciu Monteskiusza*, [w:] M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 73–86, 200–218, 120–124).

5.3. Historia administracji i myśli administracyjnej Drugiej Rzeczypospolitej

Istotnym nurtem moich zainteresowań naukowych jest zagadnienie administracji publicznej rozpatrywane w kontekście myśli prawniczej i porządku prawnego Drugiej Rzeczypospolitej. Prowadzone w tym zakresie badania dotyczyły pierwotnie administracji centralnej (J. Kostrubiec, *Reformy centrum administracji rządowej w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] H. Groszyk, J. Kostrubiec, M. Grochowski (red.), *Pro scientia et disciplina. Księga Jubileuszowa z okazji 50-lecia Studenckiego Koła Naukowego Prawników Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej*, Warszawa 2009, s. 115–142). We wskazanej

publikacji zostały opisane ewolucja i warunki, w jakich kształtował się system administracji centralnej w latach 1918–1939. Stwierdzono, że inflacja urzędów centralnych wynikała ze szczególnych zadań, które stawiano przed administracją rządową w pierwszych latach odrodzonej Rzeczypospolitej. Zagadnienie administracji centralnej omówiłem też w artykule na temat ewolucji pozycji prawno-ustrojowej organu administracji wojskowej, jakim był Generalny Inspektor Sił Zbrojnych (J. Kostrubiec, *Generalny Inspektor Sił Zbrojnych w systemie administracji państwowej Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] M. Karpiuk, K. Orzeszyna (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014, s. 109–115). Rola administracji publicznej w dwudziestoleciu międzywojennym w przestrzeni bezpieczeństwa i porządku publicznego była przedmiotem mojego opracowania w formie rozdziału na temat statusu Policji Państwowej. Został on opublikowany w monografii poświęconej prawu policyjnemu, której jestem współredaktorem (J. Kostrubiec, *Organizacja i funkcjonowanie Policji Państwowej w II Rzeczypospolitej*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna (red.), *Prawo policyjne*, Warszawa 2014, s. 13–22).

Ponadto w obszarze moich badań znajduje się myśl administracyjna dotycząca administracji terytorialnej Drugiej Rzeczypospolitej (J. Kostrubiec, *Ustrój administracji terytorialnej w świetle pierwszych projektów polskiej doktryny prawniczej u progu odrodzonej Rzeczypospolitej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, t. XXV, nr 3, s. 443–458). Dokonując analizy pierwszych koncepcji ustroju administracji terytorialnej u progu niepodległości w ujęciu K.W. Kumanieckiego, Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie i E. Dubanowicza, postawiłem tezę, że ideą przewodnią przedstawionych projektów była wiodąca pozycja administracji ogólnej, którą postrzegano jako warunek zbudowania silnej i jednolitej Rzeczypospolitej, nawet za cenę polskiej tradycji ustrojowej.

Publikacją z obszaru badań nad administracją publiczną okresu międzywojennego o charakterze prawno-porównawczym, napisaną w języku niemieckim, jest rozdział pt. *Der Einfluss des deutschen Gedankens auf doktrinaire Konzepte und normative Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung in der Zweiten Republik Polen* [Wpływ myśli niemieckiej na koncepcje doktrynalne i założenia normatywne samorządu terytorialnego w Drugiej Rzeczypospolitej] zamieszczony w monografii, którą współredagowałem z profesorami prawa z Niemiec (M.-E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, Th.I. Schmidt (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech. Kommunale Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland*, Warszawa 2015, s. 131–142). Postawiłem w nim trzy zasadnicze tezy. Po pierwsze, polski ustawodawca, mając do wyboru model austriacki i pruski, w większym

stopniu przyjął rozwiązania pruskie. Po drugie, model pruski nie został przyjęty wprost, dlatego nie można mówić o recepcji, lecz o wpływie regulacji pruskich w tym zakresie. Po trzecie, należy stwierdzić, że ewolucja administracyjno-ustrojowa w sferze samorządu terytorialnego w Drugiej Rzeczypospolitej przebiegała generalnie według następującego schematu: od modelu austriackiego do modelu pruskiego oraz od naturalistycznej teorii samorządu terytorialnego do etatyzmu.

Ponadto przedmiotem moich badań w zakresie myśli administracyjnej okresu międzywojnia, które oparłem na źródłach archiwalnych, była analiza biografii i myśli prawniczej wybitnego administratysty Drugiej Rzeczypospolitej R. Hausnera (1883–1947) (J. Kostrubiec, *Roman Hausner (1883–1947) – wybitny administratysta Polski międzywojennej*, „Annales UMCS. Sectio G (Ius)” 2019, vol. 66, nr 1 [artykuł po recenzji, w opracowaniu redakcyjnym]). Punktem wyjścia do rozważań w tym artykule jest założenie, iż R. Hausner – jako współtwórca ważnych projektów aktów prawnych, propagator daleko idących reform w dziedzinie ustroju administracji państwowej i płodny twórca – może być uznany za znaczącą postać międzywojennej doktryny prawa administracyjnego.

Wskazane wyżej zagadnienia stały się w znacznej części przedmiotem referatów, które wygłosiłem na ogólnopolskich i międzynarodowych konferencjach naukowych (szczegółowy wykaz – załącznik nr 4), m.in.: *Ustrój administracji ogólnej w myśli prawniczej dwudziestolecia międzywojennego*, XVII Ogólnopolski Zjazd Katedr Doktryn Polityczno-Prawnych (Wrocław, 13–15 listopada 2018 r.); *Pozycja prawna Policji Państwowej w systemie zespolonej administracji rządowej Polski międzywojennej*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. „Bezpieczeństwo w Polsce i na Ukrainie. Wyzwania dla administracji publicznej” (Warszawa, 27 maja 2018 r.); *Ewolucja ujęcia normatywnego stanu wyjątkowego w Polsce. Między II a III Rzeczpospolitą*, Ogólnopolska Konferencja Naukowa nt. „Zadania współczesnej administracji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego” (Warszawa, 22 kwietnia 2018 r.); *Sprawność administracji jako wyraz postulatu władzy racjonalnej. O reformach administracji rządowej II Rzeczypospolitej w koncepcji Romana Hausnera*, Ogólnopolska Konferencja Naukowa nt. „Postulat władzy racjonalnej w wybranych nurtach myśli politycznej i prawnej”, poświęcona pamięci prof. dr. hab. Jana Malarczyka (Lublin, 17 maja 2017 r.); *Między „tymczasowością” a „unifikacją”*. *Administracja ogólna w myśli prawniczej w pierwszych latach Polski międzywojennej*, XXVI Ogólnopolski Zjazd Historyków Państwa i Prawa oraz Historii Doktryn Polityczno-Prawnych nt. „Pogranicza w historii prawa i myśli polityczno-prawnej” (Mrągowo, 13–16 września 2016 r.); *Zadania i kompetencje administracji ogólnej w sferze bezpieczeństwa państwa w*

Polsce międzywojennej a wytyczne na przyszłość, Ogólnopolska Konferencja Naukowa nt. „Bezpieczeństwo państwa i jego zagrożenia w zmieniającej się rzeczywistości społecznej, kulturowej i prawnej” (Warszawa, 17 grudnia 2016 r.); *Rola administracji publicznej w zakresie ratownictwa w dwudziestoleciu międzywojennym*, Ogólnopolska Konferencja Naukowa nt. „System ratownictwa i jego miejsce w sferze administracji publicznej” (Warszawa, 10 stycznia 2016 r.).

5.4. Ustrój administracji publicznej – aspekty doktrynalne i normatywne

Wskazany obszar badań stanowi konsekwencję przyjętego przeze mnie paradygmatu metodycznego, zgodnie z którym staram się w swojej działalności naukowo-badawczej poszukiwać związków pomiędzy współczesnymi formami organizacyjnymi administracji publicznej a instytucjami obowiązującymi w przeszłości, zwłaszcza w okresie dwudziestolecia międzywojennego. W tej części ocenianego dorobku znalazły się prace głównie z zakresu ustrojowego prawa administracyjnego.

Do przedstawionej wyżej płaszczyzny badawczej należy zaliczyć rozdział w publikacji wieloautorskiej, w ramach której zaprezentowałem różne ujęcia modelowe pojęcia administracji publicznej na gruncie polskiej doktryny prawa administracyjnego od XIX w. po czasy współczesne (J. Kostrubiec, *Ewolucja pojęcia „administracja publiczna” w polskiej myśli administracyjnej*, [w:] M. Karpiuk, W. Kitler (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2013, s. 12–27). Praca obejmuje określenia administracji publicznej w koncepcji „ojców założycieli” polskiej szkoły prawa administracyjnego – A. Okolskiego, F.K. Kasparka i J.B. Oczapowskiego, ujęcia występujące w doktrynie Drugiej Rzeczypospolitej oraz w okresie powojennym i Polski Ludowej. Rozważania wieńczą współczesne modele definicyjne.

Rezultatem działalności badawczej w przedmiocie statusu rządowej administracji terytorialnej było opublikowanie dwóch rozdziałów w monografii, której jestem współredaktorem. Dotyczą one zagadnień związanych z funkcjonowaniem niezespólonej administracji rządowej powołanej do wykonywania szczególnych (specjalnych) zadań administracji publicznej (J. Kostrubiec, *Niezespólona administracja górnicza oraz Niezespólona administracja graniczna*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Niezespólona administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 94–101, 194–204). Kolejny aspekt moich zainteresowań naukowych w zakresie administracji rządowej dotyczy statusu zwierzchnika administracji zespolonej. Ten obszar jest dla mnie szczególnie ważny w

kontekście badań prowadzonych nad administracją ogólną Drugiej Rzeczypospolitej. Ich rezultatem jest artykuł dotyczący funkcji wojewody w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego oraz współautorstwo komentarza do ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie w części dotyczącej pozycji wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów (M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *The Voivodeship Governor's Role in Health Safety*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2018, t. XXVII, nr 2, s. 65–75; J. Kostrubiec, *Komentarz do art. 23–24*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 96–103).

Kolejnym obszarem moich badań w zakresie problematyki dotyczącej administracji terytorialnej są zagadnienia związane ze statusem samorządu terytorialnego. Jestem redaktorem naukowym monografii pt. *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej* i autorem jednego rozdziału, który dotyczy ustroju samorządu terytorialnego w Niemczech (J. Kostrubiec, *Samorząd terytorialny w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 189–202). Niemiecki model samorządu terytorialnego poddałem analizie nie tylko z punktu widzenia jego struktury i zakresu działania, ale także z perspektywy ewolucji historycznej. Rezultatem moich zainteresowań problematyką samorządu terytorialnego jest także monografia napisana w języku niemieckim, której współautorem jest prof. Mirosław Karpiuk. Recenzentami opracowania byli profesorowie z Polski i Niemiec. W ramach powołanej monografii jestem autorem czterech rozdziałów (J. Kostrubiec, *Das Wesen der territorialen Selbstverwaltung* [Istota samorządu terytorialnego], *Die Machtorgane der territorialen Selbstverwaltung* [Władze samorządu terytorialnego], *Akte des Ortsrechts der Organe kommunaler Selbstverwaltung* [Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego], *Aufsicht über die Tätigkeit der Organe der territorialen Selbstverwaltung* [Nadzór nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego], [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen*, Olsztyn 2017, s.13-25, s. 51-87, s. 89-105, s. 175-189). W monografii postawiono m.in. tezę, że po ponad 25 latach funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce nadszedł czas zmiany, przy założeniu jednak, że polski ustawodawca wybierze drogę „ewolucji”, a nie „rewolucji”.

Szczególnym aspektem moich zainteresowań problematyką samorządu terytorialnego było określenie jego roli w przestrzeni bezpieczeństwa i porządku publicznego. Efektem badań w tym zakresie są dwa artykuły (J. Kostrubiec, *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie administracji rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony*, [w:] M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek (red.), *Zadania i kompetencje*

samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, Łódź 2017, s. 105–112; M. Czuryk, J. Kostrubiec, *The legal status of local self-government in the field of public security*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2019, t. 41, nr 1, s. 33–47).

W obszarze badawczym związanym z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego mieści się także zagadnienie metropolizacji w Polsce. Było ono przedmiotem mojego opracowania we współautorstwie z prof. Adamem Bosiackim, zamieszczonego w pozycji zbiorowej opublikowanej we Francji w języku angielskim i francuskim. Analizując problem związków metropolitalnych, w artykule przyjęto twierdzenie, że długo oczekiwana w Polsce ustawa metropolitalna zasługiwała na aprobatę, mimo że za transferem zadań na rzecz związków metropolitalnych nie następował w pełni transfer lokalnej demokracji (A. Bosiacki, J. Kostrubiec, *Metropolisation in Poland: current issues and the perspectives*, *Métropolisation en Pologne: questions actuelles et perspectives*, [w:] L. Malíková, F. Delaneuville, M. Giba, S. Guérard (éds.), *Metropolisation, Regionalization and Rural Intermunicipal Cooperation. What Impact on Local, Regional and National Governments in Europe? Métropolisation, régionalisation et intercommunalité rurale. Quel impact sur les autorités locales, régionales et centrales en Europe?*, Institut Universitaire Varenne 2018, s. 361–376, 899–914).

Rozszerzeniem określonej wyżej problematyki prawno-administracyjnej, nieco odbiegającym od mojego głównego nurtu badań, jest opracowanie podręcznikowe dotyczące kontroli administracji publicznej i redakcja naukowa recenzowanej monografii naukowej odnoszącej się do aspektów procesowych działalności administracji publicznej (J. Kostrubiec, *Kontrola administracji publicznej*, [w:] M. Karpiuk, J. Kowalski (red.), *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa–Poznań 2013, s. 329–364; M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Działanie administracji publicznej. Ujęcie procesowe*, Warszawa 2013, ss. 229).

Do ubocznych wątków badawczych należy również zaliczyć publikacje dotyczące zagadnienia legislacji w administracji publicznej. W tym zakresie opracowałem dwa rozdziały recenzowanej publikacji wieloautorskiej, które dotyczą elementów teorii prawa i zasad postępowania prelegislacyjnego (J. Kostrubiec, *Podstawy teorii prawa w legislacji administracyjnej oraz Zasady przygotowania rządowego projektu ustawy*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Choraży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013, s. 13–72, s. 73–90).

5.5. Inne publikacje

W moim dorobku naukowym znajdują się także publikacje, w których rozpatruję zagadnienia spoza zaprezentowanych wyżej głównych obszarów badawczych (załącznik nr 4). Są to m.in. zagadnienia prawnoustrojowe związane z organizacją i funkcjonowaniem służb specjalnych w Polsce (J. Kostrubiec, *Formy działania służb specjalnych*, [w:] M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 105–139). Ponadto dwie publikacje dotyczą problematyki wymiaru sprawiedliwości odpowiednio w ujęciu historycznym i współczesnym (A. Bereza, G. Smyk, J. Kostrubiec, *The Modernisation of the System of Justice in the Polish Lands in the Nineteenth Century*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2009, t. XII, s. 75–100; J. Kostrubiec, *Wymiar sprawiedliwości w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Czuryk, W. Kitler (red.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej w zarysie*, Warszawa 2014, s. 251–268).

Jestem również współautorem i redaktorem komentarza do ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym (J. Kostrubiec, *Komentarz do art. 45–47, art. 170e–170g*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym po nowelizacji. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2015, s. 83–89) oraz autorem czterech rozdziałów zamieszczonych w podręczniku do przedmiotu nauka o państwie i polityce (J. Kostrubiec, *Władza ustawodawcza – Sejm i Senat, Władza wykonawcza, Samorząd terytorialny, Źródła prawa*, [w:] L. Dubel, J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, Z. Markwart, *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011, s. 215–233, 234–251, 252–271, 326–342) i materiałów dydaktycznych dla studentów w formie testów z zakresu historii doktryn politycznych i prawnych (L. Dubel (red.), J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, M. Łuszczyńska, *Historia doktryn politycznych i prawnych. Testy*, wyd. I, Warszawa 2010, ss. 149 [wyd. II, Warszawa 2012, ss. 146]).

Opublikowałem też artykuł biograficzny poświęcony Profesorowi Henrykowi Groszykowi (J. Kostrubiec, *Profesor Henryk Groszyk (1926–2009)*, [w:] M. Chrzanowski, J. Kostrubiec, I. Nowikowski (red.), *Państwo – Prawo – Polityka. Księga poświęcona Profesorowi Henrykowi Groszykowi*, Lublin 2012, s. 9–14). Poza tym jestem autorem 3 artykułów recenzyjnych oraz 6 sprawozdań z konferencji.

Szczegółowy wykaz opublikowanych prac naukowych oraz informacje o osiągnięciach dydaktycznych, współpracy naukowej i popularyzacji nauki znajdują się w załączniku nr 4. W związku z powyższym w autoreferacie ograniczyłem się do streszczenia i

podsumowania moich dotychczasowych osiągnięć naukowo-badawczych po uzyskaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych. Reasumując:

1. Łącznie na mój dorobek naukowy po uzyskaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych składają się: 2 monografie naukowe (w tym rozprawa habilitacyjna); redakcja naukowa 11 monografii wieloautorskich; 24 rozdziały w recenzowanych monografiach wieloautorskich (w tym 5 rozdziałów w języku niemieckim, 1 rozdział w języku angielskim i francuskim); 7 artykułów naukowych (w tym 2 w języku angielskim); współautorstwo i redakcja 2 komentarzy do ustaw; 3 artykuły recenzyjne; 4 rozdziały podręcznika *Elementy nauki o państwie i polityce* oraz materiały dydaktyczne z historii doktryn politycznych i prawnych.
2. Wygłosiłem 18 referatów na międzynarodowych i ogólnokrajowych konferencjach naukowych (w tym 3 referaty w języku angielskim).
3. Byłem stypendystą Deutscher Akademischer Austausch Dienst (DAAD) (Katedra Prawa Publicznego, Filozofii Prawa i Ogólnej Nauki o Państwie Wydziału Prawa Uniwersytetu w Heidelbergu).
4. W 2005 i 2006 r. przebywałem na krótkich pobytach badawczych w Instytucie Maxa Plancka we Frankfurcie nad Menem (Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte) w ramach współpracy naukowej Instytutu Historii i Teorii Państwa i Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.
5. W ramach konferencji i warsztatów naukowych aktualnie współpracuję z Wydziałem Prawa Uniwersytetu w Norymberdze (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg).
6. Pełniłem funkcję: przewodniczącego komitetu organizacyjnego 2 konferencji naukowych; członka komitetu organizacyjnego 5 konferencji naukowych; członka komitetu naukowego 2 konferencji naukowych; sekretarza panelu dyskusyjnego 1 międzynarodowej konferencji naukowej.
7. Od 20 lat jestem redaktorem naczelnym czasopisma naukowego „Studenckie Zeszyty Naukowe” (7 pkt MNiSW); w latach 2014–2018 byłem redaktorem naczelnym czasopisma naukowego „Studia Prawnicze i Administracyjne” (7 pkt MNiSW), a od 2018 r. jestem sekretarzem redakcji tego czasopisma; od 2003 r. pełnię funkcję sekretarza redakcji czasopisma naukowego „Studia Iuridica Lublinensia” (ERIH+, 8 pkt MNiSW).

8. Pełniłem funkcję recenzenta w następujących czasopismach naukowych: „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem”, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego”, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” (obecnie: „Zeszyty Naukowe Akademii Sztuki Wojennej”), „Polish-Georgian Law Review”, „Kortowskie Zeszyty Prawnicze”.
9. Należę i aktywnie działam w 4 towarzystwach naukowych. W przypadku Stowarzyszenia Stypendystów DAAD i Polskiego Towarzystwa Myśli Politycznej jestem członkiem zarządu.
10. Uczestniczyłem w projekcie badawczym „System Bezpieczeństwa Narodowego RP” – projekt w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa finansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, nr rejestracyjny projektu: O ROB/0076/03/001.
11. W ramach pracy dydaktycznej prowadziłem i prowadzę wykłady oraz ćwiczenia: na studiach magisterskich i licencjackich na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie na kierunkach prawo, administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne; w Wyższej Szkole Menedżerskiej w Warszawie na kierunku administracja.
12. Byłem promotorem: 72 prac magisterskich (administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne), 120 prac dyplomowych na studiach I stopnia (administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne) na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz 112 prac dyplomowych (administracja I stopnia) i 90 prac magisterskich (administracja II stopnia) w Wyższej Szkole Menedżerskiej w Warszawie.
13. Otrzymałem 3 nagrody Rektora Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie za działalność organizacyjną (lata: 2010, 2015, 2018).
14. Jestem promotorem pomocniczym w 2 przewodach doktorskich (załącznik nr 4).


Jarosław Kostrubiec