

Dr Marian Masternak

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
Wydział Administracji i Nauk Społecznych  
Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania

## AUTOREFERAT

### 1. Imię i Nazwisko:

Marian Masternak

### 2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe:

**Dyplom ukończenia studiów magisterskich** z wyróżnieniem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu uzyskany w 1979 r.; tytuł zawodowy – magister administracji; praca magisterska pt. „*Kompetencje koordynacyjne terenowych organów administracji państwowej*” napisana pod kierunkiem prof. dra hab. Eugeniusza Ochendowskiego.

**Dyplom ukończenia Podyplomowego Studium Polityczno-Pedagogicznego** wydany przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu w 1980 r.

**Stopień doktora nauk prawnych** nadany w 1990 r. przez Radę Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu na podstawie rozprawy doktorskiej pt. „*Uprawnienia do wykonywania działalności gospodarczej przez osoby fizyczne*”, przygotowanej pod kierunkiem prof. dra hab. Eugeniusza Ochendowskiego; recenzenci rozprawy doktorskiej: prof. dr hab. S. Jędrzejewski, prof. dr hab. Z. Leoński.

### 3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych:

Od 1 października 1979 r. do 30 września 2018 r. byłem zatrudniony w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu kolejno na stanowiskach: asystenta stażysty, asystenta, starszego asystenta, młodszego wykładowcy, adiunkta oraz starszego wykładowcy. W okresie zatrudnienia w UMK w Toruniu pełniłem przez okres dwóch kadencji (w latach 2002-2005 oraz 2005-2008) funkcję Prodziekana Wydziału Prawa i Administracji. Kierowałem też Podyplomowymi

Studiami w zakresie Egzekucji Administracyjnej (od momentu ich utworzenia w 2005 r. do 30 września 2018 r.).

W okresie od 1 października 1998 r. do 30 września 2002 r. pracowałem na drugim etacie w Wyższej Szkole Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku na stanowisku adiunkta.

Od 1 października 2018 r. jestem zatrudniony w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy na stanowisku adiunkta.

**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 (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1779):**

**a) tytuł osiągnięcia naukowego:**

*„Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej”*

**b) autor, tytuł publikacji, rok wydania, nazwa wydawnictwa, recenzent wydawniczy**

Marian Masternak, *„Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej”*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2018, ISBN 978-83-7285-842-9.

Recenzent wydawniczy: dr hab. Piotr Rączka, prof. UMK

**c) Omówienie celu ww. wymienionej pracy i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania**

**Przedmiot badań**

Przedmiotem wymienionej wyżej rozprawy są czynności materialno-techniczne stanowiące jedną z prawnych form działania administracji publicznej. Rozważania zawarte w pracy obejmują czynności materialno-techniczne wykonywane przez administrację publiczną rozumianą jako system organów administracji publicznej oraz innych jednostek, którym z mocy prawa lub porozumień powierzono realizację zadań z zakresu administracji publicznej. Poza obszarem badań pozostaje działalność administracyjna realizowana przez organy wymiaru sprawiedliwości oraz organy ustawodawcze. Przedmiotem rozprawy są czynności materialno-techniczne wykonywane przez podmioty administrujące w celu realizacji zadań z



zakresu administracji publicznej, natomiast, co do zasady, poza zakresem badań pozostają czynności materialno-techniczne podejmowane przez te podmioty w toku realizacji innych funkcji niż wykonywanie administracji, takich jak: stanowienie prawa oraz sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

### **Uzasadnienie wyboru tematu**

Formy działania administracji publicznej powszechnie traktowane są w nauce prawa administracyjnego jako zagadnienie o znaczeniu fundamentalnym. Ich wyodrębnienie i analiza pozwalają nie tylko lepiej zrozumieć i opisać funkcjonowanie administracji publicznej, ale często stanowią punkt wyjścia przy formułowaniu poglądów dotyczących wielu podstawowych pojęć i instytucji teorii prawa administracyjnego, takich jak: administracja publiczna, prawo administracyjne, organ administracji publicznej, akt administracyjny itd. Stąd też, w nauce prawa administracyjnego zagadnienie prawnych form działania administracji spotyka się z szerokim zainteresowaniem, a niektóre prawne formy działania administracji doczekały się monograficznych opracowań. Jednak dotychczas uwaga badaczy tej dyscypliny naukowej koncentrowała się głównie na formach działania administracji zaliczanych do czynności prawnych, w tym przede wszystkim na indywidualnym akcie administracyjnym, natomiast pozostałe formy traktowane były raczej marginalnie. Dotyczy to między innymi czynności materialno-technicznych, które – jak dotąd – nie doczekały się monograficznego opracowania. Moja rozprawa stanowi próbę wypełnienia tej luki.

Zagadnienie czynności materialno-technicznych zasługuje na analizę doktrynalną również z uwagi na potrzebę poszukiwania nowego teoretycznego ujęcia tej prawnej formy działania administracji publicznej. Potrzeba ta wynika z konieczności uwzględnienia ewolucji poglądów doktryny i orzecznictwa na czynności materialno-techniczne oraz przeobrażeń form działania administracji publicznej spowodowanych takimi zjawiskami współczesnej cywilizacji jak: informatyzacja procesu administrowania, rozwój nowych technik gromadzenia, przetwarzania i wymiany informacji, upowszechnienie się nowych sposobów porozumiewania się na odległość, procesy integracyjne, globalizacja procesów gospodarczych itp.

### **Cele pracy**

Podstawowym celem pracy jest analiza, opis i wyjaśnienie istoty czynności materialno-technicznych, będących jedną z form realizacji zadań publicznych przez podmioty



administrujące. Rozprawa ma służyć przede wszystkim wzbogaceniu wiedzy na temat tej prawnej formy działania administracji publicznej.

Celem pracy jest również uporządkowanie siatki pojęciowej, za pomocą której opisywane są prawne formy działania administracji publicznej.

### **Plaszczyzny badawcze i hipotezy badawcze**

Czynności materialno-techniczne są zagadnieniem wieloaspektowym, stąd też mogą być badane i opisywane z różnych punktów widzenia. W tradycyjnej nauce prawa administracyjnego prawne formy działania administracji, w tym czynności materialno-techniczne, analizowano głównie w aspekcie funkcjonowania administracji publicznej oraz ich znaczenia w zapewnieniu prawidłowej realizacji przez nią zadań publicznych. Takie podejście jest jak najbardziej pożądane również współcześnie, gdyż analiza doktrynalna prawnych form działania administracji ma służyć przede wszystkim badaniu i opisywaniu działalności administracji publicznej. Dlatego zasadnicza część rozważań zawartych w rozprawie poświęcona jest analizie i opisowi czynności materialno-technicznych z punktu widzenia funkcjonowania administracji publicznej. Jednak ograniczenie badań do tego jednego aspektu nie byłoby zasadne, gdyż równie istotne jest zagadnienie ochrony praw i wolności jednostki będącej adresatem czynności materialno-technicznych. Dlatego w pracy analizuję tę formę działania administracji publicznej również z tego punktu widzenia.

Nie ulega wątpliwości, że o gwarancjach ochrony praw jednostki będącej adresatem czynności materialno-technicznych w dużej mierze decyduje to, czy dysponuje ona środkami prawnymi, przy pomocy których może uruchomić kontrolę tych czynności. W tradycyjnej nauce prawa administracyjnego problematyka ta nie była szerzej podejmowana, a refleksja naukowa koncentrowała się głównie na gwarancjach ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym, w którym wydawane są akty administracyjne. Tymczasem zasadna wydaje się teza, że administracja wkracza w sferę prawną jednostki nie tylko w drodze czynności prawnych, lecz również przez podejmowanie działań faktycznych, w tym przede wszystkim czynności materialno-technicznych. Stąd też jednym z problemów badawczych podjętych w pracy jest weryfikacja tej tezy przez próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy rzeczywiście administracja w drodze czynności materialno-technicznych ingeruje władczo w sferę praw i wolności podmiotów administrowanych, a jeśli tak, to w jakim zakresie i na jakich zasadach może to czynić.

Z uwagi na fakt, że wiele spośród czynności materialno-technicznych administracja publiczna podejmuje poza sformalizowanym postępowaniem, ich adresaci nie mają



możliwości użycia przeciwko tym czynnościom środków zaskarżenia przewidzianych w przepisach prawa procesowego. W związku z tym we wstępie pracy formułuje hipotezę, że w polskim systemie prawa administracyjnego brakuje właściwie ukształtowanego systemu administracyjnych środków prawnych, za pomocą których adresaci tych czynności mogliby bronić swoich praw i wolności. Z kolei, biorąc pod uwagę fakt, że obecnie w polskim systemie prawa cała władcza działalność administracji publicznej poddana jest sądowej kontroli, formułuje drugą hipotezę, że jednostka ma zapewnioną ochronę sądową przed naruszeniami prawa przy wykonywaniu przez administrację publiczną czynności materialno-technicznych. Powyższe hipotezy stanowią przedmiot badań i weryfikacji w prezentowanej pracy.

### **Metody badawcze**

W rozprawie wykorzystuję dwie podstawowe metody badawcze: teoretyczno-prawną oraz dogmatyczno-prawną. Zastosowanie pierwszej z nich uzasadnione jest głównie tym, że wyodrębnienie czynności materialno-technicznych jako formy działania administracji oraz ustalenie i wyjaśnienie jej istotnych cech stanowi rezultat refleksji teoretycznej. Tym samym przeprowadzenie analizy i opisanie tej formy działania nie byłoby możliwe bez odwołania się do poglądów teoretycznych prezentowanych przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Z uwagi na fakt, że działalność administracji publicznej stanowi przedmiot badań nie tylko nauki prawa administracyjnego, lecz również wielu innych dziedzin nauki, pomocniczo sięgam też do dorobku takich dyscyplin naukowych, jak: nauka o administracji, teoria organizacji i kierowania oraz prakseologia.

Oprócz metody teoretyczno-prawnej szczególną rolę w badaniu czynności materialno-technicznych odgrywa metoda dogmatyczna, którą tradycyjnie wykorzystuje się w pracach naukowych z zakresu prawa. Zastosowanie tej metody ma na celu rekonstrukcję istotnych cech czynności materialno-technicznych w oparciu o egzegezę norm prawa pozytywnego regulujących wybrane rodzaje działań faktycznych administracji. Pomimo ograniczenia pola badawczego do prawa polskiego, badanie czynności materialno-technicznych w płaszczyźnie dogmatycznej okazało się zadaniem nadzwyczaj trudnym. Wymagało bowiem objęcia analizą dogmatyczną niezwykle obszernego, bardzo zróżnicowanego i przy tym rozproszonego materiału normatywnego. Przepisy normujące wykonywanie czynności materialno-technicznych można znaleźć w setkach aktów normatywnych o różnym charakterze i o różnej randze, począwszy od aktów prawa powszechnie obowiązującego (ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych, aktów stanowionych przez organy UE oraz powszechnie



obowiązujących aktów podstawowych), aż po akty normatywne wewnętrzne oraz przepisy administracyjne.

W pracy wykorzystuję też metodę prawnoporównawczą. Potrzeba jej zastosowania wynika z tego, że polskie prawo administracyjne i nauka tego prawa pozostawały i nadal pozostają pod wpływem rozwiązań przyjmowanych w innych krajach europejskich. Jednak gdy chodzi o czynności materialno-techniczne, to nawet pobieżne porównanie koncepcji przyjmowanych w tym zakresie w Polsce oraz w innych krajach europejskich wskazuje na występowanie znacznych różnic. W polskiej nauce prawa administracyjnego zarówno nazwa „czynności materialno-techniczne”, jak i cechy przypisywane tym czynnościom pojmowane są w sposób swoisty, co powoduje, że nie jest możliwe proste porównywanie tej formy działania administracji z formami wyróżnianymi w doktrynie innych krajów europejskich. Dlatego podjęte w pracy badania komparatystyczne polegają głównie na poszukiwaniu w literaturze obcojęzycznej konstrukcji najbardziej zbliżonych do koncepcji czynności materialno-technicznych prezentowanych w nauce polskiej oraz na próbie ich porównania. W pracy odwołuję się głównie do dorobku doktryny takich krajów europejskich jak: Niemcy, Austria oraz Szwajcaria. Niewątpliwie rozwiązania prawne przyjęte w tych krajach, jak również dorobek literatury niemieckojęzycznej wywarły największy wpływ na kształtowanie się polskiego prawa administracyjnego oraz poglądów nauki tego prawa. Stąd też w piśmiennictwie tych krajów poszukuję koncepcji prawnych form działania administracji najbardziej zbliżonych do przyjmowanych w doktrynie polskiej.

Oprócz metody teoretycznej, dogmatycznej oraz prawnoporównawczej w rozprawie posługuję się metodą historyczno-prawną, głównie poprzez odwołanie się do ewolucji rozwiązań prawnych oraz ukształtowanych na ich tle poglądów doktryny. W wielu przypadkach pozwala to lepiej zrozumieć i opisać istotę analizowanych w pracy czynności materialno-technicznych.

### **Struktura pracy**

Strukturę pracy staram się dostosować do zakresu i celu rozprawy, a także podjętych w niej problemów badawczych oraz sformułowanych hipotez badawczych.

Punktem wyjścia do wyodrębnienia czynności materialno-technicznych jest analiza pojęcia prawnych form działania administracji publicznej. Przyjęcie określonego sposobu rozumienia tego pojęcia pozwala na ustalenie kryteriów decydujących o wyodrębnieniu określonej kategorii działań administracji jako prawnej formy działania administracji, a tym



samym udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy czynności materialno-techniczne mogą i powinny być traktowane jako odrębna forma działania administracji.

Próbie skonstruowania pojęcia prawnej formy działania poprzedzam analizą takich pojęć jak: „działania administracji”, „czynności administracyjne” oraz „akty”. W języku potocznym terminy te są wieloznaczne, a ponadto nierzadko traktuje się je jako synonimy. Po zbadaniu sposobów posługiwania się przez poszczególnych autorów określeniami „działania” i „czynności” dochodzę do wniosku, że nie ma między nimi poważniejszych różnic i można je traktować jako synonimy.

Z uwagi na fakt, że „działanie” administracji publicznej można rozpatrywać nie tylko w płaszczyźnie prawnej, lecz również w sferze faktycznej, przy ustalaniu znaczenia tego terminu przydatne może być odwołanie się do dorobku dyscyplin naukowych, w których „działanie” traktowane jest jako jedno z elementarnych pojęć (np. socjologii, prakseologii oraz teorii organizacji i kierowania). Na podstawie analizy poglądów prezentowanych w tych dyscyplinach przyjmuję, że działanie administracji publicznej to każde umyślne, celowe zachowanie się podmiotu wykonującego administrację publiczną, zmierzające do wywołania określonych skutków w sferze faktycznej lub prawnej bądź jednocześnie w obu tych sferach.

Następnie podejmuję próbę odpowiedzi na pytanie, czy pojęcie „działanie administracji” mieści w sobie wyłącznie jej zachowania aktywne, czy też należy nim objąć – tak, jak to ma miejsce na gruncie prakseologii – również zachowania biernie. Punktem wyjścia do udzielenia odpowiedzi na to pytanie jest rozróżnienie dwóch postaci biernego zachowania się podmiotu administrującego. Moim zdaniem, inaczej należy postrzegać sytuację, w której organ administracji publicznej pozostaje bierny, mimo że ciąży na nim prawny obowiązek działania, a inaczej, gdy podmiot administrujący jest uprawniony na podstawie obowiązującej normy prawnej do wstrzymania się od działania. W pierwszej z wymienionych sytuacji pasywne zachowanie się organu nie powinno być traktowane jako działanie, gdyż nie jest ono umyślnym, celowym zachowaniem się podmiotu administrującego zmierzającym do wywołania określonych skutków, lecz stanowi przejaw zaniedbania, opieszałości, przewlekłości, nieudolności bądź innych zjawisk patologicznych występujących w działalności administracji publicznej. Natomiast biernie zachowania się administracji publicznej, polegające na świadomym i prawnie dozwolonym wstrzymaniu się od dokonania pewnych czynności w celu wywołania określonych skutków prawnych, należy traktować jako „działanie” administracji.

Z kolei jeśli chodzi o pojęcie „akt”, to prezentuję stanowisko, że można nim posługiwać się na oznaczenie takiego działania (czynności) podmiotu wykonującego



administrację publiczną, którego efektem finalnym jest bezpośrednio lub pośrednio uzewnętrznienie przez ten podmiot woli (akty woli) lub wiedzy (akty wiedzy) niezależnie od formy, w jakiej zostało ono uzewnętrznione (dokument pisemny, oświadczenie ustne, dokument elektroniczny, czynność materialno-techniczna itd.). Poza pojęciem aktu pozostają takie działania (czynności) podmiotu wykonującego administrację publiczną, których efektem finalnym nie jest uzewnętrznienie woli ani wiedzy. Przy takim rozumieniu pojęcia aktu można przyjąć, że każdy akt jest efektem działania (czynności) podmiotu wykonującego administrację publiczną, jednak nie każde działanie (czynność) takiego podmiotu będzie prowadziło do uzewnętrznienia aktu.

Kolejnym krokiem zmierzającym do zdefiniowania prawnej formy działania administracji publicznej jest przesądzenie, czy w rozważaniach na ten temat należy posługiwać się określeniem „forma działania administracji” czy też „prawna forma działania administracji”. W piśmiennictwie prawniczym brak jest jednolitego podejścia do tego zagadnienia - niekiedy nazwy te są traktowane jako synonimy i używane zamiennie, czasami określenie „formy działania” występuje bez kwalifikatora „prawne”, a czasami – z tym kwalifikatorem. Na podstawie analizy tych stanowisk, dochodzę do wniosku, że w badaniach nad prawnymi aspektami sposobów realizacji zadań przez administrację publiczną uzasadnione jest zamienne używanie określenia „formy działania administracji” z przymiotnikiem „prawne” oraz bez tego przymiotnika.

Następnie przystępuję do zdefiniowania pojęcia prawnej formy działania administracji. W pierwszej kolejności prezentuję różne definicje tego pojęcia formułowane w nauce prawa administracyjnego. Poddaję przy tym krytycznej analizie powszechnie znaną i akceptowaną definicję J. Starościaka, według którego formą działania jest „określony prawnie typ konkretnej czynności organu administracyjnego”. Odwołując się do poglądów D. Kijowskiego oraz K. Ziemskiego definiuję prawną formę działania administracji jako prawnie określony, charakteryzujący się zespołem swoistych cech, systematycznie stosowany sposób, w jaki uzewnętrznia się działanie podmiotu powołanego do wykonywania administracji publicznej. Do tak zdefiniowanych form działania zaliczam również milczenie organu administracji publicznej rozumiane jako prawem przewidziane celowe i świadome powstrzymanie się od działania, które wywołuje określone skutki prawne.

Uzupełnieniem rozważań na temat pojęcia prawnych form działania administracji jest poddanie analizie relacji między tymi formami i metodami działania administracji.

Kolejnym zagadnieniem podjętym w pracy jest systematyka prawnych form działania administracji oraz próba usytuowania w niej czynności materialno-technicznych. Nie



proponuję przy tym nowej systematyki prawnych form działania administracji publicznej, gdyż uważam, że można z powodzeniem wykorzystać klasyfikacje dotąd zaprezentowane w doktrynie. W części dotyczącej analizy działań administracji należących do kategorii czynności prawnych wykorzystuję znany w literaturze podział prawnych form działania administracji publicznej oparty na kryterium celu podejmowania określonych działań. Zastosowanie tego kryterium pozwala na dokonanie podziału form działania administracji publicznej na czynności prawne i działania niebędące czynnościami prawnymi. Typologię form działania administracji należących do pierwszej kategorii opieram na poglądach M. Zimmermanna oraz E. Ochendowskiego, natomiast gdy chodzi o systematykę działań niebędących czynnościami prawnymi, to proponuję własną koncepcję, polegającą na wyodrębnieniu dwóch kategorii działań: 1) powodujących skutki prawne, 2) nierodzących takich skutków. Do pierwszej kategorii zaliczam akty potwierdzające oraz te czynności materialno-techniczne, które rodzą skutki prawne, natomiast do drugiej - działalność społeczno-organizacyjną oraz czynności materialno-techniczne niezaliczone do kategorii pierwszej.

W kolejnym rozdziale rozprawy podejmuję próbę wyjaśnienia istoty czynności materialno-technicznych. W pierwszej kolejności dokonuję przeglądu rozmaitych sposobów rozumienia tej formy działania administracji w polskiej nauce prawa administracyjnego. Analiza poglądów prezentowanych w tej kwestii w literaturze pozwala na wyróżnienie dwóch metod objaśnienia istoty czynności materialno-technicznych: 1) polegającej na wskazaniu przykładów czynności należących do tej formy działania, 2) w drodze określenia istotnych cech tej działalności. Do najczęściej wskazywanych w piśmiennictwie cech analizowanej formy działania administracji można zaliczyć to, że:

- 1) czynności materialno-techniczne należą do kategorii prawnych form działania administracji niebędących czynnościami prawnymi; ich celem bezpośrednim nie jest wywołanie skutków prawnych, lecz spowodowanie zmian w sferze faktycznej;
- 2) czynności materialno-techniczne są działaniami administracji publicznej opartymi na przepisach prawa;
- 3) czynności materialno-techniczne mogą, chociaż nie muszą, wywoływać skutki prawne;
- 4) czynności materialno-techniczne powodują skutki prawne nie przez tworzenie norm porządku prawnego, lecz przez fakty, z którymi obowiązujące przepisy prawa wiążą powstanie określonych konsekwencji w sferze stosunków prawnych;



- 5) czynności materialno-techniczne mogą mieć, chociaż nie muszą, charakter władczy; ich władczość przejawia się w tym, że adresaci tych czynności mają prawny obowiązek podporządkowania się wykonywanym w tej formie działaniom organu administracji publicznej; obowiązek ten może zostać przez administrację publiczną wyegzekwowany przy zastosowaniu środków przymusu państwowego.

Powyższe kryteria nie zawsze jednak pozwalają na jednoznaczne zakwalifikowanie określonych działań administracji do czynności materialno-technicznych. Dotyczy to takich między innymi działań jak: polecenia służbowe, czynności rejestracyjne, pozostawienie podania bez rozpoznania, znaki drogowe, sygnały świetlne oraz znaki policjanta kierującego ruchem drogowym, odmowa dokonania określonej czynności materialno-technicznej lub odmowa dokonania jej zgodnie z żądaniem strony itp. Zagadnieniom tym poświęcam odrębny podrozdział w rozdziale III.

Następnie przedstawiam charakterystykę pojęć zbliżonych do czynności materialno-technicznych używanych w doktrynie niemieckiej, austriackiej oraz szwajcarskiej. Analiza podglądów prezentowanych w piśmiennictwie niemieckojęzycznym uzasadnia wniosek, że najbardziej zbliżonym znaczeniowo do pojęcia czynności faktycznych jest pojęcie aktu faktycznego („*Realakt*”). W ramach tego pojęcia wyodrębnia się niekiedy jego pewne rodzaje, jak np. ostrzeżenia urzędowe (*behorbliche Warnungen*), informacje (*Auskunfte*), opinie (*Gutachten*), zalecenia (*Empfehlungen*), apele, nieformalne uzgodnienia itp. W polskim piśmiennictwie rzadko są one wyodrębniane, a jeszcze rzadziej szczegółowo analizowane.

Następnym krokiem jest przedstawienie czynności materialno-technicznych na tle innych form działania administracji niebędących czynnościami prawnymi. Potrzeba podjęcia tej problematyki wynika z faktu, że czynności materialno-techniczne mogą być utożsamiane z działaniami faktycznymi albo traktowane jako jedna z kategorii tych działań. W rozprawie prezentuję pogląd, że w ramach działań faktycznych można wyodrębnić oprócz czynności materialno-technicznych, dwie inne formy działania: działalność społeczno-organizacyjną oraz akty potwierdzające (takie jak: zaświadczenia, świadectwa i dyplomy, legitymacje, dowody tożsamości, wpisy do dokumentów, wypisy i wyciągi, poświadczenia itp.). Rozgraniczenie czynności materialno-technicznych i działalności społeczno-organizacyjnej nie rodzi większych wątpliwości, natomiast trudną kwestią okazuje się przesądzenie, czy akty potwierdzające należy traktować jako podkategorię czynności materialno-technicznych, czy też jako odrębną formę działania. Podstawową cechą upodabniającą akty potwierdzające do czynności materialno-technicznych jest to, że nie są czynnościami prawnymi, lecz działaniami faktycznymi. Ich celem bezpośrednim nie jest wywołanie skutków prawnych,



lecz potwierdzenie określonego stanu faktycznego lub prawnego. Akty potwierdzające, podobnie jak niektóre czynności materialno-techniczne, mogą pośrednio rodzić skutki prawne. Na ogół skutki takie powstają przez to, że akty potwierdzające wpływają na realizację określonych praw i obowiązków ich adresatów (np. posiadanie lub okazanie aktu potwierdzającego może stanowić przesłankę skorzystania z uprawnień wynikających z przepisów prawa lub z aktu administracyjnego). Jednak mimo tych podobieństw akty potwierdzające, tak pod względem treści, formy, jak i konsekwencji prawnych, różnią się od działań administracji publicznej zaliczanych do czynności materialno-technicznych. Do najważniejszych różnic należy to, że:

- 1) wydawane są wyłącznie w celu potwierdzenia określonego stanu faktycznego lub prawnego;
- 2) zawsze przybierają formę dokumentu, przy czym może to być dokument pisemny lub elektroniczny;
- 3) mają wyłącznie charakter czynności indywidualno-konkretnej;
- 4) są zawsze aktami zewnętrznymi, wydawanymi wobec adresatów spoza struktury organizacyjnej administracji publicznej.

Moim zdaniem, powyższy zespół cech przypisywanych aktom potwierdzającym stanowi wystarczającą podstawę do ustalenia jednolitego, a jednocześnie dostatecznie ogólnego pojęcia formy działania. Za traktowaniem aktów potwierdzających jako odrębnej formy działania administracji publicznej przemawia także to, że zaliczenie tych aktów do czynności materialno-technicznych powoduje dodatkowe zróżnicowanie tej kategorii działań administracji publicznej, przez co pojęcie czynności materialno-technicznych może utracić naukową i praktyczną użyteczność.

Następnym krokiem zmierzającym do ustalenia istoty oraz opisu czynności materialno-technicznych jest systematyka tych czynności. Ten zabieg ma w założeniu służyć dopełnieniu obrazu analizowanej formy działania administracji przez uwypuklenie jej cech na tle wyodrębnionych kategorii czynności materialno-technicznych. W pracy dokonuję 13 podziałów tych czynności opartych na różnych kryteriach oraz wyodrębniam czynności o swoistych cechach, takie jak: czynności materialno-techniczne bezpośrednio wykonawcze oraz przymus natychmiastowy. Pierwsze z nich to działania faktyczne polegające na wkroczeniu przez administrację w sferę prawną jednostki w celu bezpośredniego doprowadzenia do pożądanego stanu faktycznego, bez wcześniejszego bądź równoczesnego skierowania do niej indywidualnego aktu administracyjnego (np. policjant zatrzymuje prawo jazdy w drodze czynności materialno-technicznej polegającej na pozbawieniu kierowcy



dokumentu, a dopiero w następnej kolejności sąd, prokurator lub starosta wydają orzeczenie o zatrzymaniu prawa jazdy). Natomiast przymus natychmiastowy polega na wkroczeniu w sferę prawną jednostki w celu natychmiastowego spowodowania pożądanego stanu rzeczywistego bezpośrednio po skierowaniu lub jednocześnie ze skierowaniem do niej aktu konkretyzującego obowiązek (polecenia, rozkazu) bądź wezwaniu do zachowania się w sposób nakazany prawem (działania, zaniechania, znoszenia).

Kolejnym istotnym zagadnieniem badawczym podjętym w rozprawie jest podstawa prawna czynności materialno-technicznych. Jako punkt wyjścia do analizy tej problematyki przyjmuję przedstawienie założeń ogólnych podstaw prawnych działania administracji w demokratycznym państwie prawnym. Wskazuję przy tym na potrzebę badania podstaw prawnych w trzech płaszczyznach: ustrojowej, materialnej i procesowej.

Następnie prezentuję poglądy przedstawicieli doktryny na problem podstaw prawnych czynności materialno-technicznych, z uwzględnieniem zróżnicowania tej podstawy w zależności od tego, czy czynności materialno-techniczne dokonywane są w sferze zewnętrznej czy też wewnętrznej oraz od tego, czy mają one charakter władczy czy niewładczy.

Analiza podstaw prawnych czynności materialno-technicznych uzasadnia wnioski, że obowiązek dokonania określonej czynności przez podmiot administrujący może wynikać nie tylko z normy prawnej ustanowionej w akcie normatywnym, lecz także z indywidualnego aktu administracyjnego, jak również z aktu o charakterze dwustronnym, takiego jak: ugoda administracyjna, umowa administracyjna oraz porozumienie administracyjne. Podjęcie czynności materialno-technicznych może też opierać się na orzeczeniu sądu (np. wyrok sądu o zwolnieniu rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji administracyjnej rodzi obowiązek zawiadomienia dłużnika zobowiązanego o zwolnieniu danego składnika majątkowego spod egzekucji).

W pracy podejmuję też próbę odpowiedzi na pytanie, czy podstawę prawną czynności materialno-technicznych mogą stanowić tzw. przepisy administracyjne. W pierwszej kolejności przedstawiam wątpliwości, jakie są formułowane w doktrynie w kwestii zasadności wyodrębniania tej kategorii aktów oraz ich charakteru prawnego. Opowiadam się za traktowaniem przepisów administracyjnych jako aktów stosowania prawa. Moim zdaniem nie mogą one stanowić podstawy prawnej czynności materialno-technicznych wywołujących skutki prawne w sferze zewnętrznej. Natomiast nie jest wykluczone podejmowanie na ich podstawie czynności materialno-technicznych w sferze wewnętrznej, a także czynności niepowodujących żadnych skutków prawnych oraz niemających adresata.



Innym problemem podjętym w pracy jest to, czy wszystkie czynności materialno-techniczne administracji publicznej opierają się na normach należących do gałęzi prawa administracyjnego, czy też ich podstawą mogą być także normy spoza niej, a zwłaszcza normy prawa cywilnego. Moim zdaniem, czynności materialno-techniczne mogą być dokonywane na podstawie norm przynależących do obu tych gałęzi prawa.

Opierając się na przedstawionej w pracy analizie podstaw prawnych czynności materialno-technicznych dochodzę do wniosku, że w obowiązującym w Polsce systemie prawnym jest brak przepisów procesowych określających w sposób jednolity tryb dokonywania tych czynności. Niektóre z nich są wykonywane w ramach sformalizowanych postępowań prawnych (np. w postępowaniu administracyjnym ogólnym, podatkowym, w postępowaniach kontrolnych, w postępowaniu egzekucyjnym itp.), a tym samym podlegają reżimowi prawnemu ustalonym przepisami prawa procesowego regulującymi te postępowania. Natomiast podstawy procesowe czynności materialno-technicznych dokonywanych poza sformalizowanymi postępowaniami prawnymi na ogół określone są tylko ogólnie albo w ogóle brak takich podstaw. W związku z tym w rozprawie formułuję postulat uregulowania podstawy procesowej czynności materialno-technicznych wykonywanych poza administracyjnymi postępowaniami prawnymi, przy czym nie chodzi o ściśle sformalizowanie trybu dokonywania tych czynności, co z różnych względów nie byłoby pożądane, lecz raczej o uregulowanie podstawowych zagadnień procesowych gwarantujących ochronę interesu prawnego ich adresatów oraz zapewnienie sprawnego przebiegu tych czynności. Uważam, że potrzebne jest uregulowanie między innymi takich zagadnień, jak: wnoszenie podań w sprawach załatwianych w formie czynności materialno-technicznych, udział adresatów tych czynności w procesie ich wykonywania, terminy, wezwania, doręczanie pism itp. Wydaje się, że najprostszym rozwiązaniem byłoby odpowiednie stosowanie w tych sprawach przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a w przypadku czynności materialno-technicznych dokonywanych w sprawach podatkowych – przepisów zawartych w dziale IV Ordynacji podatkowej. Realizacja tego postulatu wymagałaby wprowadzenia wyraźnego wymogu odpowiedniego stosowania wybranych przepisów zawartych w tych ustawach w sprawach załatwianych w formie czynności materialno-technicznych. Takie rozwiązanie z powodzeniem zostało już zastosowane w Ordynacji podatkowej w odniesieniu do trybu wydawania indywidualnych interpretacji prawa podatkowego, wykonywania czynności sprawdzających oraz kontroli podatkowej.

W pracy zwracam też uwagę na brak prawnie określonej formy odmowy dokonania przez organ administracji publicznej czynności materialno-technicznych. Tylko w nielicznych



sytuacjach przepisy prawa wprost stanowią o rozstrzygnięciu w tych sprawach w drodze decyzji. Natomiast w większości przypadków prawna forma odmowy dokonania czynności materialno-technicznych nie została określona, co stanowi źródło licznych kontrowersji pojawiających się w doktrynie i orzecznictwie. Moim zdaniem konieczne jest wprowadzenie powszechnego wymogu orzekania w tych sprawach w drodze decyzji. Takie rozwiązanie w największym stopniu gwarantowałoby ochronę interesu prawnego adresatów czynności materialno-technicznych. Uważam, że zagadnienie to powinno zostać unormowane w ustawie zawierającej przepisy ogólne prawa administracyjnego. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że podejmowane dotąd próby doprowadzenia do uchwalenia takiego aktu okazały się nieskuteczne, warto byłoby rozważyć możliwość wprowadzenia odpowiedniej regulacji w Kodeksie postępowania administracyjnego, a w sprawach podatkowych – w Ordynacji podatkowej.

W ramach rozważań poświęconych podstawie prawnej czynności materialno-technicznych podejmuję też kwestię związania administracji publicznej prawem w zakresie wykonywania czynności materialno-technicznych. Na podstawie analizy tego zagadnienia dochodzę do wniosku, że stopień skrupowania organów administracji publicznej przepisami prawa w działaniach realizowanych w formie czynności materialno-technicznych jest zróżnicowany. Przy wykonywaniu tych czynności organy administracji publicznej nie zawsze są ściśle związane przepisami prawa. W niektórych sytuacjach korzystają one z różnych form luzu prawnego. Występuje on przede wszystkim wtedy, gdy określone czynności materialno-techniczne nie są wyczerpująco uregulowane przepisami prawa oraz gdy ustawodawca wyraźnie przyznaje organowi administracji publicznej możliwość wyboru co do tego, czy ma być podjęta określona czynność albo jaka będzie treść lub sposób jej realizacji.

Dwa ostatnie rozdziały rozprawy poświęcam środkom ochrony prawnej przysługujących adresatom czynności materialno-technicznych. W pierwszej kolejności analizuję administracyjne środki prawne, za pomocą których jednostka może żądać weryfikacji dokonanych wobec niej czynności materialno-technicznych. Efektem badań tego zagadnienia jest konstatacja, że w zasadzie środki takie jednostka ma zapewnione jedynie w przypadku, gdy podmioty administrujące dokonują czynności materialno-technicznych w sformalizowanych postępowaniach prawnych (np. w jurysdykcyjnym, egzekucyjnym, kontrolnym). Natomiast brak jest jednolitego systemu zaskarżania na drodze administracyjnej czynności materialno-technicznych realizowanych przez podmioty administrujące poza tymi postępowaniami. Moim zdaniem, zasadne byłoby wprowadzenie możliwości zaskarżania władczych czynności materialno-technicznych przez ich adresatów za pomocą jednolicie



ukształtowanego administracyjnego środka prawnego. Rozwiązania prawne w tym zakresie mogłyby wzorowane na środkach prawnych przewidzianych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, a w szczególności na skardze na czynności egzekucyjne z art. 54 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.), która jest środkiem dostosowanym do zaskarżania działań faktycznych. Wniesienie przez adresata czynności materialno-technicznej tego rodzaju niedewolutywnego administracyjnego środka prawnego stwarzałoby organowi administracji publicznej możliwość weryfikacji zaskarżonej czynności we własnym zakresie. Upraszczałoby to administrowanym dochodzenie swoich racji, a jednocześnie odciążało sądy administracyjne od konieczności rozpoznawania spraw, które mogą być załatwione przez organy administracji publicznej.

W następnej kolejności poddaję analizie zagadnienie sądowej kontroli czynności materialno-technicznych, z uwzględnieniem kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne oraz przez sądy powszechne. Jako punkt wyjścia do rozważań w tym zakresie przyjmuję prezentację problematyki prawa do sądu. Podstawowy nurt rozważań dotyczących sądowej kontroli czynności materialno-technicznych obejmuje analizę zakresu tej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. W mojej ocenie zakres ten został ukształtowany w sposób właściwy. Sądy administracyjne sprawują bezpośrednią kontrolę czynności materialno-technicznych mających cechy aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302), oraz indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego, opinii zabezpieczających i odmowy ich wydania. Pośrednią kontrolą sądową objęte są czynności materialno-techniczne wykonywane w toku postępowań kończących się wydaniem zaskarżalnych do sądu aktów administracyjnych. Niektóre czynności materialno-techniczne poddane zostały kontroli sprawowanej przez sądy powszechne. Za zasadną uznaję tezę, że w obowiązującym w Polsce stanie prawnym jednostka ma zapewnioną wystarczającą ochronę sądową przed niezgodną z prawem ingerencją administracji publicznej w jej sferę prawną.

Rozprawę kończę podsumowaniem zawierającym najważniejsze wnioski wynikające z przeprowadzonej w pracy analizy doktrynalnej czynności materialno-technicznych oraz próbę weryfikacji sformułowanych na wstępie hipotez badawczych. Niektóre z wniosków wpływających z przeprowadzonych badań zostały już wyżej przedstawione przy okazji prezentacji poszczególnych zagadnień podjętych w pracy.



Odrębnie warto wskazać na sformułowane w posumowaniu pracy wnioski dotyczące siatki pojęciowej, przy pomocy której doktryna stara się opisać tę formę działania administracji. Wątpliwości budzi przede wszystkim sposób rozumienia pojęcia czynności materialno-technicznych, które od samego początku nie miało jednoznacznie ustalonego znaczenia, a z upływem lat, wraz ze zmianami w prawie administracyjnym oraz ewolucją poglądów doktryny i judykatury, jego sens stał jeszcze bardziej nieokreślony. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest to, że jak w polskiej doktrynie zauważyła I. Lipowicz, pojęcie czynności materialno-technicznych należy, obok działalności społeczno-organizacyjnej, do tej kategorii pojęć, które w katalogu prawnych form działania administracji traktowane jest jak „jakaś »reszta«, zbiór, do którego przesuwano działania niedające się zadowolająco sklasyfikować”. Z rozważań przedstawionych w rozprawie jednoznacznie wynika, że pojęcie czynności materialno-technicznych nie było i nie jest używane na określenie jednolitej kategorii działań administracji, wyodrębnionej spośród pozostałych form działania administracji w oparciu o jednoznacznie określone kryteria, lecz mieści w sobie obszerny zbiór bardzo zróżnicowanych przejawów aktywności administracji, często zaliczanych do tej prawnej formy działania administracji jedynie z braku możliwości zakwalifikowania do innych wyodrębnianych form. To powoduje, że pojęcie czynności materialno-technicznych w takim znaczeniu, w jakim jest obecnie używane, nie spełnia należycie zadania „pojęcia-narzędzia”, które byłoby przydatne przy klasyfikowaniu i opisywaniu prawnych form działania administracji niebędących czynnościami prawnymi. Tym samym pojęcie to nie realizuje w pełni podstawowej funkcji przypisywanej tego typu pojęciom, jaką jest zapewnienie efektywnego i prawidłowego stosowania prawa w praktyce. W związku z tym uważam, że konieczne jest podjęcie próby zaproponowania zmian w zakresie analizowanej siatki pojęciowej. Moim zdaniem nie należy rezygnować z posługiwania się pojęciem czynności materialno-technicznych i zastępować go pojęciem nowym. Konstrukcja prawna czynności materialno-technicznych nie stała się bowiem bezużyteczna ani też nie zostało wypracowane jakieś nowe, lepsze pojęcie, które w całości mogłyby zastąpić dotąd używane pojęcie czynności materialno-technicznych. Przeciwno wyeliminowaniu tego pojęcia przemawia też fakt, że w teorii i w praktyce administracyjnej jest ono obecnie tak mocno zakorzenione, iż zastąpienie go innym pojęciem mogłoby nie zyskać powszechnej akceptacji. W tej sytuacji proponuję nadanie pojęciu czynności materialno-technicznych takiej treści, aby obejmowało ono działalność administracji publicznej o możliwie jednorodnym charakterze, dzięki czemu stałoby się użytecznym pojęciem-narzędziem. Uważam, że taki rezultat można uzyskać przez przyjęcie węższego niż



dotychczas rozumienia pojęcia czynności materialno-technicznych i objęcie nim tylko tych przejawów działań administracji publicznej niebędących czynnościami prawnymi, które ukierunkowane są bezpośrednio na spowodowanie zmian w stanie faktycznym, a jednocześnie wywołują skutki prawne. Proponuję, aby traktować je jako czynności materialno-techniczne w ścisłym znaczeniu.

W tym ujęciu, poza pojęciem czynności materialno-technicznych pozostają rozmaite czynności faktyczne, na ogół techniczno-wykonawcze, niewywołujące żadnych skutków prawnych. Pozostaje zatem pewna „reszta”, której nie da się zakwalifikować do którejkolwiek z wyodrębnionych prawnych form działania podejmowanych przez administrację publiczną w sferze faktycznej, takich jak: działalność społeczno-organizacyjna, akty potwierdzające oraz czynności materialno-techniczne w podanym wyżej wąskim rozumieniu. Moim zdaniem, działania te można byłoby nazywać „czynnościami techniczno-wykonawczymi”.

### **Wykorzystanie wyników badań**

Zaprezentowane w rozprawie wyniki badań mają służyć przede wszystkim wzbogaceniu wiedzy na temat czynności materialno-technicznych. Analiza istoty tej formy działania, wskazanie jej miejsca w systemie prawnych form działania administracji, a przede wszystkim zaproponowana w rozprawie siatka pojęciowa, mogą być wykorzystane w dalszych badaniach nad czynnościami materialno-technicznymi oraz innymi prawnymi formami działania administracji.

Wyniki przeprowadzonych przeze mnie badań nad czynnościami materialno-technicznymi mogą być również przydatne w działalności legislacyjnej. Wykorzystanie przez ustawodawcę zaproponowanej w pracy koncepcji czynności materialno-technicznych z pewnością ułatwiłoby wprowadzenie racjonalnych i spójnych uregulowań dotyczących funkcjonowania administracji publicznej. W pracy przedstawiam konkretne wnioski *de lege ferenda*, których realizacja może przyczynić się do poprawy jakości stanowionego prawa.

Nie ulega wątpliwości, że wyniki badań zaprezentowane w rozprawie mogą być również wykorzystane w procesie stosowania prawa, zarówno przez organy administracji publicznej, jak również sądy administracyjne sprawujące kontrolę legalności działania administracji. Właściwe rozumienie istoty czynności materialno-technicznych oraz ich miejsca w systemie prawnych form działania administracji, jest warunkiem koniecznym do prawidłowego stosowania tej formy działania w praktyce administracyjnej. W pracy sformułowałem szereg uwag i postulatów odnoszących się bezpośrednio do praktyki administracyjnej i orzecznictwa sądowego dotyczącego tej formy działania.



Wnioski wypływające z przedstawionej w rozprawie analizy teoretycznej czynności materialno-technicznych mogą być również wykorzystane w działaniach mających na celu zapewnienie ochrony praw i wolności obywateli, których uprawnień lub obowiązków czynności te dotyczą. Wyniki moich badań mogą okazać się szczególnie przydatne w ocenie legalności wspomnianych czynności materialno-technicznych oraz w poszukiwaniu środków prawnych mających na celu ich weryfikację.

## **5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych**

### **A. Obszary badawcze**

Moje zainteresowania naukowe koncentrują się na problematyce prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego oraz sądownictwa administracyjnego, a prowadzona przeze mnie działalność naukowo-badawcza obejmuje pięć zasadniczych obszarów badawczych: 1) administracyjnoprawną reglamentację działalności gospodarczej, 2) sądową kontrolę administracji, 3) postępowanie administracyjne, a w tym głównie postępowanie podatkowe, 4) postępowanie egzekucyjne w administracji, 5) prawne formy działania administracji publicznej. Spośród tych obszarów badawczych do podstawowych należą obszary wymienione w punktach 3-5.

### **I. Badania z zakresu problematyki administracyjnoprawnej reglamentacji działalności gospodarczej**

Problematyką administracyjnoprawnej reglamentacji działalności gospodarczej zainteresowałem się w okresie przygotowywania rozprawy doktorskiej, której przedmiotem były uprawnienia do wykonywania działalności gospodarczej przez osoby fizyczne. Pierwszą publikacją z tej dziedziny był artykuł pt. „*Kompetencje naczelnika gminy w dziedzinie wykonywania rzemiosła*” (Organizacja-Metody-Technika z 1983 r., nr 10, s. 16–20) traktujący o prawnej reglamentacji wykonywania rzemiosła. W szerszym zakresie problematyka administracyjnoprawnej regulacji działalności gospodarczej została przeze mnie podjęta w rozprawie doktorskiej pt. „*Uprawnienia do wykonywania działalności gospodarczej przez osoby fizyczne w Polsce*”. Praca ta powstała w okresie funkcjonowania w Polsce systemu gospodarki uspołecznionej, w którym podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej przez podmioty prywatne podlegało ścisłej reglamentacji. Niedługo po ukończeniu rozprawy doktorskiej nastąpiły zasadnicze zmiany ustrojowe, w wyniku



których wprowadzono system prawnej regulacji działalności gospodarczej oparty na zasadzie wolności gospodarczej. To spowodowało, że moja rozprawa doktorska w jej warstwie dogmatycznej straciła aktualność i z tego powodu nie została opublikowana. Wyniki badań teoretycznych i historycznych nad problematyką administracyjnoprawnej regulacji podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej kontynuowanych przeze mnie po obronie pracy doktorskiej zostały przedstawione w dwóch artykułach naukowych. Pierwszy z nich, pt. „*Pojęcie uprawnień do wykonywania działalności gospodarczej*” (Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, AUNC PRAWO XXXIV, zeszyt 256 – 1992 r., s. 80–87) zawiera analizę teoretyczną uprawnień administracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem uprawnień w zakresie wykonywania działalności gospodarczej. Drugi natomiast, zatytułowany „*Ewolucja regulacji prawnej wykonywania działalności gospodarczej przez osoby fizyczne w Polsce*” (Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu AUNC PRAWO XXXIV, zeszyt 284 – 1994 r., s. 73–88), został poświęcony analizie historycznej rozwiązań prawnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Sformułowałem w nim tezę o występowaniu cykliczności w stosowaniu dwóch krańcowo odmiennych metod prawnej regulacji wykonywania działalności gospodarczej: polegającej na ścisłej administracyjnoprawnej reglamentacji oraz opartej na zasadzie wolności gospodarczej. Teza ta, opublikowana w momencie gdy w Polsce pierwsza z wymienionych metod została zastąpiona wolnością gospodarczą, okazała się trafna nie tylko w odniesieniu do badanych wtedy historycznych etapów rozwoju prawnej regulacji działalności gospodarczej, lecz znalazła potwierdzenie w czasach współczesnych, w których można zaobserwować tendencję do intensywnego odchodzenia od wolności gospodarczej (mimo formalnego jej deklarowania w Konstytucji RP i w ustawach) w kierunku ścisłej administracyjnoprawnej reglamentacji.

## II. **Badania z zakresu problematyki sądowej kontroli administracji**

Drugim obszarem moich zainteresowań badawczych jest sądowa kontrola administracji. Tej dziedziny dotyczy przygotowany wspólnie T. Jędrzejewskim i P. Rączką referat pt. „*Zaskarżanie aktów administracyjnych do sądu administracyjnego*”, wygłoszony przeze mnie na czesko-polskim seminarium naukowym pt. „*Vliv EU a Rady Evropy na spravni rizeni v CR a v Polsku*”, które odbyło się w 2010 r. na Právnicka faculta Univerzity Palackeho v Olomouci w Czechach i opublikowane w książce pt. „*Vliv EU a Rady Evropy na spravni rizeni v CR a v Polsku. Vplyv UE i Rady Evropy na postępowanie administracyjne w Czechach i w Polsce*”, red. Monika Horakova, Maxim Tomoszek, Brno 2010, s. 261-273.



Kolejnym, podjętym przeze mnie problemem badawczym z zakresu sądowej kontroli administracji jest problematyka zaskarżania do sądu administracyjnego aktów i czynności niebędących decyzjami ani postanowieniami. Tego zagadnienia dotyczy referat pt. *„Kontrola czynności materialno-technicznych administracji publicznej przez sąd administracyjny”*, wygłoszony na Zjeździe Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego (Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.), i opublikowany w: *„Prawo do dobrej administracji”*, Warszawa 2003, s. 127–143. Referat ten jest pracą z pogranicza postępowania sądownoadministracyjnego oraz prawnych form działania administracji.

Efektom badań dotyczących sądowej kontroli administracji jest również książka pt. *„Postępowanie sądownoadministracyjne”*, napisana wspólnie z M. Jaśkowską i E. Ochendowskim, LexisNexis Warszawa 2004, która doczekała się czterech wydań. Praca ta powstała bezpośrednio po wprowadzeniu w Polsce nowego modelu sądownictwa administracyjnego, kiedy nie było jeszcze opracowań naukowych ani orzecznictwa dotyczącego tej problematyki. Dlatego przygotowanie tej książki, pisanej głównie z myślą o studentach wydziałów prawa i administracji, wymagało prowadzenia badań wykraczających poza ramy typowego podręcznika akademickiego.

### **III. Badania z zakresu problematyki postępowania administracyjnego ogólnego i podatkowego**

Trzecim obszarem moich zainteresowań naukowo-badawczych jest postępowanie administracyjne ogólne i podatkowe. Gdy chodzi o pierwsze z tych postępowań, to przedmiotem moich badań jest przede wszystkim specyfika postępowań prowadzonych w poszczególnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Dotychczasowe wyniki tych badań opublikowałem w następujących artykułach: pt. *„Postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy”* w: *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego* (Toruń TNOiK 1999, s. 211–227) oraz pt. *„Zwrot świadczeń pomocy społecznej”* (Samorząd Terytorialny 2001, nr 7-8, s.101-107). Ponadto, wspólnie z M. Szalewską prowadziłem badania nad problematyką dowodu z opinii biegłego, których efektem był wygłoszony na konferencji naukowej referat pt. *„Rola eksperta i jego opinii w postępowaniu administracyjnym”* (opublikowany w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, pod red. J. Niczyporuka, Wydawnictwo WSPA, Lublin 2010, s. 395-805). Postępowania administracyjne dotyczyły też dwa referaty przygotowane wspólnie z T. Jędrzejewskim i P. Rączką: pt. *„Zaskarżanie aktów administracyjnych w drodze zwyczajnych środków prawnych w postępowaniu administracyjnym”* oraz pt. *„Zaskarżanie aktów*



*administracyjnych w drodze nadzwyczajnych środków prawnych w postępowaniu administracyjnym*", które zostały ogłoszone na wcześniej wspomnianym czesko-polskim seminarium pt. „*Vliv EU a Rady Evropy na spravni rozeni v CR a v Polsku*)” i opublikowane w książce wydanej w Czechach pt. „*Vliv EU a Rady Evropy na spravni rizeni v CR a v Polsku. Wplyw UE i Rady Europy na postępowanie administracyjne w Czechach i w Polsce*”, red. Monika Horakova, Maxim Tomoszek, Brno 2010, s. 173-185.

Główny nurt moich zainteresowań badawczych w dziedzinie proceduralnego prawa administracyjnego obejmuje problematykę postępowania podatkowego. Badania dotyczące tego postępowania rozpocząłem już w końcu lat 80-tych ubiegłego wieku w związku z powierzeniem mi prowadzenia wyspecjalizowanych wykładów na studiach podyplomowych prawa podatkowego na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu, tj. w okresie, gdy postępowanie podatkowe opierało się na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. W tamtym stanie prawnym opublikowałem *Głosę do wyroku NSA z dnia 19 maja 1993 r.* (III S.A. 140/93, POP z 1994 r., zeszyt 2, s. 100–105), napisaną wspólnie z M. Kalinowskim, której przedmiotem jest zagadnienie uchylenia ostatecznej decyzji administracyjnej stwierdzającej zwolnienie od podatku.

Pierwszą pracą naukową przygotowaną przeze mnie po skodyfikowaniu postępowania podatkowego w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa jest artykuł pt. „*Rodzaje postępowań w sprawach podatkowych*”, opublikowany w: *Księga pamiątkowa ku czci docenta Eligiusza Drgasa. Studia z zakresu Ordynacji podatkowej*, TNOiK Toruń 1998, s. 101–121. Podjąłem w nim próbę zdefiniowania i usystematyzowania procedur podatkowych uregulowanych w nowej ustawie. Zaproponowane przeze mnie w tym opracowaniu pojęcie postępowania podatkowego w ścisłym znaczeniu jest powoływane w piśmiennictwie z zakresu prawa i postępowania podatkowego. Problematykę rodzajów postępowań prawnych prowadzonych w sprawach podatkowych rozwijam też w dalszych publikacjach, spośród których najważniejsze znaczenie ma praca pt. „*Postępowanie podatkowe, kontrola podatkowa oraz inne procedury podatkowe*”, zamieszczona w monografii zbiorowej pod redakcją B. Brzezińskiego pt. „*Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*”, ODDK Toruń 2009, ss. 325-353, której przedmiotem jest próba ustalenia istoty oraz zakresu poszczególnych rodzajów procedur podatkowych oraz wskazania wzajemnych relacji między tymi postępowaniami prawnymi.

Mój dorobek naukowy z zakresu postępowania podatkowego obejmuje również problematykę decyzji podatkowych. Tego zagadnienia dotyczą trzy następujące publikacje naukowe: „*Istota oraz rodzaje decyzji podatkowych*” (Kwartalnik Prawa Podatkowego z



1999 r. Nr 3-4, s. 103–125), „*Wzruszalność ostatecznych decyzji podatkowych tworzących prawa oraz nietworzących praw dla strony*”, (Monitor Podatkowy, Beck 1999 r. Nr 4, s. 26–29) oraz „*Decyzja o zabezpieczeniu zobowiązania podatkowego*” (w): *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia: materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź, wrzesień 2000, Łódź 2000, s. 283-293*). Pierwsza z nich stanowi próbę zdefiniowania decyzji podatkowych oraz ich systematyki. Druga z kolei zawiera analizę rozwiązań prawnych przyjętych w Ordynacji podatkowej w zakresie zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznych. Natomiast przedmiotem trzeciego z wymienionych opracowań są procesowe oraz materialne zagadnienia decyzji wydawanych w sprawach zabezpieczenia zobowiązań podatkowych.

Kolejnym, podjętym przeze mnie zagadnieniem badawczym z zakresu postępowania podatkowego jest strona tego postępowania. Problematyki tej dotyczy referat pt. „*Pojęcie strony w Ordynacji podatkowej*” (wygłoszony na konferencji naukowej i opublikowany w: *Jednostka wobec działań administracji publicznej, Rzeszów 2001, s. 234-332*) oraz artykuł „*Nowe pojęcie strony postępowania podatkowego*” (Przegląd Podatkowy Nr 3 z 2003 r., s. 48-52). Obydwa opracowania zawierają analizę niezwykle ważnej z punktu widzenia ochrony praw jednostki oraz prawidłowego przebiegu postępowania podatkowego, a jednocześnie budzącej wiele kontrowersji, konstrukcji prawnej pojęcia strony na gruncie przepisów Ordynacji podatkowej. Podstawowym wnioskiem badawczym sformułowanym w pierwszym z wymienionych opracowań jest wskazanie na istotną wadliwość legalnej definicji strony postępowania podatkowego przyjętej pierwotnie w przepisach Ordynacji podatkowej oraz sformułowanie postulatu oparcia pojęcia strony na kryterium interesu prawnego. Postulat ten został przez ustawodawcę częściowo zrealizowany w wyniku nowelizacji Ordynacji podatkowej w 2002 r., jednak obowiązująca od tamtego momentu konstrukcja pojęcia strony nadal zawiera wiele wad, które zostały wskazane w drugim z wymienionych opracowań. Problematyce strony postępowania podatkowego poświęciłem też artykuł pt. „*Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu podatkowym*” (Kwartalnik Prawa Podatkowego 2001, Nr 2, s. 101-119), który zawiera analizę pozycji prawnej strony w postępowaniu podatkowym w świetle zasady ogólnej wskazanej w tytule artykułu. Prowadzone przeze mnie badania nad problematyką strony postępowania obejmują również jej pełnomocnika. Temu zagadnieniu poświęciłem artykuł opracowany wspólnie z M. Kalinowskim pt. „*Pełnomocnictwo w postępowaniu podatkowym po nowelizacji Ordynacji podatkowej*” (Przegląd Podatkowy 2016, nr 3).



Moje zainteresowania badawcze dotyczące postępowania podatkowego obejmują również problematykę dowodów i postępowania dowodowego. Efektem badań nad tymi zagadnieniami jest między innymi artykuł pt. „*Biegły w postępowaniu podatkowym*” (Kwartalnik Prawa Publicznego, Warszawa-Toruń Rok I, Nr 2/2001, s. 117-130), w którym skoncentrowałem się na wskazaniu szczególnej roli, jaką pełni biegły oraz jego opinia w ustalaniu stanu faktycznego w postępowaniu podatkowym. Postępowania wyjaśniającego dotyczy też „*Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 1999 r., I SA/Ed 2137/98 oraz do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 1999 r., SA/Sz 1046/98*” (POP 2001, Nr 1), której przedmiotem jest wymóg wyznaczenia stronie terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Badania w zakresie dowodów i postępowania dowodowego w sprawach podatkowych prowadziłem również wspólnie z B. Brzezińskim, a ich rezultatem są następujące publikacje: „*O tak zwanym ciężarze dowodu w postępowaniu podatkowym*”, (Przegląd Podatkowy z 2004 r. Nr 5, s. 56-60), „*Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 1 stycznia 2004 r.*,” III SA2917/02, (Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 2005, nr 4, s. 317-320), „*Dokument sporządzony w języku obcym jako dowód w postępowaniu podatkowym*”, (Przegląd Podatkowy z 2005 r. Nr 5, s. 44-50) oraz „*Dokument sporządzony w języku obcym jako dowód w postępowaniu kontrolnym, jurysdykcyjnym i czynnościach sprawdzających*”, (Kwartalnik Prawa Podatkowego 2005, nr 2, s. 39-53). W pierwszym z wymienionych artykułów sformułowaliśmy tezę, że wbrew rozpowszechnionemu w literaturze i orzecznictwie stanowisku w postępowaniu podatkowym nie ma zastosowania znana w prawie cywilnym zasada rozłożenia ciężaru dowodu, według której obowiązek udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne. W to miejsce ustawodawca podatkowy nakazuje stosowanie zasady śledczej, zwanej też zasadą oficjalności, nakładającej na organ prowadzący postępowanie obowiązek wyjaśnienia wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych. Z kolei dwa pozostałe artykuły oraz wskazana wyżej glosa dotyczą problematyki przeprowadzania w ramach procedur podatkowych dowodu z dokumentu sporządzonego w języku obcym, które to zagadnienie budziło na gruncie ówczesnego stanu prawnego liczne nieporozumienia i kontrowersje.

Następnym podjętym przeze mnie problemem badawczym z zakresu postępowania podatkowego jest wydawanie i kontrola indywidualnych interpretacji prawa podatkowego. Ta niezwykle ważna instytucja prawna służąca ochronie podatnika w początkowym okresie jej kształtowania w polskim systemie prawa podatkowego została uregulowana w sposób ewidentnie nieprawidłowy. Analizę indywidualnych interpretacji prawa podatkowego oraz



propozycje dotyczące sposobu usunięcia wad wspomnianej regulacji zawiera między innymi opracowany wspólnie z B. Brzezińskim referat pt. „*Institucja wiążących interpretacji w Ordynacji podatkowej*” opublikowany, w: „*Procedury podatkowe – gwarancje procesowe czy instrument fiskalizmu?*” pod redakcją prof. dra hab. Henryka Dzwonkowskiego (C.H. Beck Warszawa 2005, s.1-8) oraz „*Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 listopada 2005 r.*” (III SA/Wa 2416/05), Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 2006 z. 5, s. 409-412). Tego samego zagadnienia dotyczy artykuł popularno-naukowy napisany wspólnie z B. Brzezińskim i W. Nyklem, pt. „*Wiążące interpretacje do poprawki*” opublikowany w Rzeczpospolitej z 25 sierpnia 2005 r., Prawo co dnia, s. 5.

W moim dorobku naukowym z zakresu postępowania podatkowego znajdują się także publikacje dotyczące doręczania pism. Tej problematyki dotyczy praca pt. „*Doręczenia w postępowaniu podatkowym*” opublikowana w monografii zbiorowej pt. „*Wykładnia i stosowanie prawa podatkowego. Węzłowe problemy*”, pod red. B. Brzezińskiego, Wolters Kluwer Warszawa 2013, a także artykuł opracowany wspólnie z M. Kalinowskim pt. „*Doręczenia w postępowaniu podatkowym po nowelizacji Ordynacji podatkowej*” (Przegląd Podatkowy 2016, nr 4, s. 9-21). Problematyki doręczeń w postępowaniu podatkowym dotyczy również „*Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 28 czerwca 2005 r.*” (I SA/Bd 276/06, OSP 2006, z. 6, poz. 67), napisana wspólnie z B. Brzezińskim, która zawiera krytyczne stanowisko wobec poglądu, według którego doręczenie decyzji podatkowej stronie postępowania zamiast ustanowionemu pełnomocnikowi może być uznane za skuteczne, jeśli nie wywołuje dla strony ujemnych skutków procesowych.

Do prezentowanego w tym miejscu obszaru badawczego należy też artykuł pt. „*Institucja wymiaru uzupełniającego w polskim postępowaniu podatkowym*” opublikowany w „*Jus et lex. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Kabata*”, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2004, s. 276-287, w którym zakwestionowałem zasadność istnienia w polskim porządku prawnym instytucji wskazanej w tytule publikacji.

Moje zainteresowania badawcze dotyczące postępowania podatkowego obejmują też analizę zmian wprowadzanych w tym postępowaniu na skutek kolejnych nowelizacji Ordynacji podatkowej. Wyniki tych badań zostały przedstawione między innymi w publikacji opracowanej wspólnie z B. Brzezińskim, M. Jankowską, M. Kalinowskim, W. Morawskim i A. Olesińską pt. „*Ordynacja podatkowa zmiany od 1.1.2003 r.*” (Dodatek do Monitora Podatkowego Nr 12/2002, s. 14-24).



W najszerszym zakresie wyniki swoich badań nad instytucjami procesowymi postępowania podatkowego zaprezentowałem w pracy pt. *„Ordynacja podatkowa – komentarz”*, TNOiK Toruń 2002, przygotowanym wspólnie z B. Brzezińskim, M. Kalinowskim i A. Olesińską, którego uzupełnione i zaktualizowane wydanie ukazało się w 2007 r. Jestem też współautorem komentarza pod red. B. Brzezińskiego, M. Kalinowskiego, A. Olesińskiej, *„Ordynacja podatkowa. Komentarz praktyczny”* ODDK Gdańsk 2015, który w wersji zaktualizowanej i uzupełnionej został też wydany w 2017 r. Opracowanie tych komentarzy wymagało prowadzenia badań w bardzo szerokim zakresie, bo obejmującym niemal wszystkie instytucje procesowe występujące w postępowaniu podatkowym. Badania, o których mowa, zazwyczaj nie ograniczały się do prostej egzegezy przepisów, ale obejmowały też wiele istotnych zagadnień teoretycznych (jak np. konstrukcja prawna strony), a także praktycznych ujawniających się w niezwykle obszernym orzecznictwie sądowym. Ponadto na stopień trudności tych badań istotny wpływ miało wprowadzanie do Ordynacji podatkowej kolejnych, dotąd nieznanych konstrukcji prawnych, których analiza i opis często wykraczały poza ramy zwykłego komentarza.

Przedmiotem moich zainteresowań naukowych jest też problematyka administracji podatkowej. Tego zagadnienia dotyczy praca pt. *„Administracja podatkowa”* (opublikowana w monografii zbiorowej pt. *„Wykładnia i stosowanie prawa podatkowego. Węzłowe problemy*, pod red. B. Brzezińskiego, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013), w której podjąłem próbę zdefiniowania administracji podatkowej oraz sklasyfikowania wchodzących w jej skład podmiotów administrujących. W badaniach nad tym zagadnieniem przyjąłem założenie, że administracja podatkowa jest jedną z dziedzin administracji publicznej, stąd też do jej analizy i opisywania w pełni przydatne są pojęcia i narzędzia badawcze wypracowane w nauce prawa administracyjnego. Problematyki administracji podatkowej dotyczy też publikacja pt. *„Kiedy duże urzędy skarbowe uzyskały kompetencje orzecznicze? Glosa do wyroku NSA z 23 marca 2006 r., II FSK 1031/05”* (Prawo i Podatki BECK 2006 nr 8, s. 34-38).

Do mojego dorobku naukowego z zakresu postępowania podatkowego należy też opracowanie 13 haseł do Wielkiej Encyklopedii Prawa. Są to: *„Administracja podatkowa”*, *„Decyzja podatkowa”*, *„Egzekucja zaległości podatkowych”*, *„Odwołanie od decyzji podatkowej”*, *„Organ podatkowy”*, *„Państwowy organ podatkowy”*, *„Pełnomocnictwo w postępowaniu podatkowym”*, *„Postępowanie podatkowe”*, *„Postępowanie wymiarowe”*, *„Przywrócenie terminu”*, *„Strona w postępowaniu podatkowym”*, *„System organów podatkowych”*, *„Zasady ogólne postępowania podatkowego”* (wszystkie opublikowane w:



„Wielka Encyklopedia prawa. Tom XI. Prawo finansowe”, pod. red. B. Brzezińskiego, H. Litwińczuk, Z. Ofiarskiego, Warszawa 2017).

#### IV. Badania z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji

Problematyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego stanowi, obok postępowania podatkowego oraz prawnych form działania administracji, jeden z podstawowych nurtów moich zainteresowań naukowo-badawczych. Do prac naukowych z tego zakresu zaliczam książkę napisaną wspólnie z T. Jędrzejewskim i P. Rączką pt. „Administracyjne postępowanie egzekucyjne”, TNOiK Toruń 2002, ss. 300, która w wersji poprawianej, uzupełnianej i aktualizowanej doczekała się dotychczas sześciu wydań. Publikacja ta w zamyśle miała być podręcznikiem akademickim, jednak jej przygotowanie wymagało wykroczenia poza kanon typowego podręcznika. W momencie opracowywania jej pierwotnej wersji stanowiła pierwszą próbę kompleksowego ujęcia problematyki postępowania egzekucyjnego w administracji po zasadniczej jego reformie dokonanej w 2002 r. Napisanie tej książki wymagało prowadzenia badań nad licznymi zagadnieniami wcześniej w nauce nie podejmowanymi. Wiele z zaproponowanych w niej koncepcji teoretycznych dotyczących instytucji postępowania egzekucyjnego w administracji stało się punktem wyjścia do dyskusji oraz dalszych badań nad tym postępowaniem prowadzonych zarówno przez autorów tej książki, jak również innych przedstawicieli nauki postępowania egzekucyjnego. Przykładem jest zaproponowana przeze mnie koncepcja rozróżnienia pojęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego i egzekucji administracyjnej, a także wyodrębnienia trzech stadiów postępowania egzekucyjnego, która została, jak się wydaje, zaakceptowana przez orzecznictwo i upowszechniła się w literaturze. Koncepcja ta, przedstawiona po raz pierwszy w zarysie w pierwszym wydaniu wspomnianej wyżej książki została następnie przeze mnie rozwinięta w pracy pt. „Pojęcie egzekucji administracyjnej oraz administracyjnego postępowania egzekucyjnego”, opublikowanej w monografii zbiorowej pt. „Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”, pod red. S. Fundowicza i P. Możyłowskiego, Radom 2017, s. 7-28.

Wśród moich zainteresowań badawczych dotyczących postępowania egzekucyjnego w administracji poczesne miejsce zajmuje problematyka egzekucji oraz zabezpieczenia zobowiązań podatkowych. Efektem badań z tego zakresu jest praca pt. „Egzekucja podatkowa”, która została opublikowana w publikacji pt. „System prawa finansowego, tom III. Prawo daninowe”, pod red. L. Etela, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa



2010, s. 809-826. Drugim moim osiągnięciem naukowym z tego zakresu jest praca pt. „*Artykuł 27: pomoc w ściąganiu podatków*” (w: „*Model Konwencji OECD. Komentarz*”, pod red. B. Brzezińskiego, Oficyna Prawa Polskiego Warszawa 2010, s. 1297-1330), która zawiera wyniki badań dotyczących mało znanej i rzadko podejmowanej w doktrynie problematyki trybu udzielania pomocy w ściąganiu należności podatkowych w oparciu o dwustronne umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Do tej grupy prac badawczych należy też artykuł pt. „*Postępowanie w sprawie zabezpieczenia zobowiązania podatkowego*” (Kwartalnik Prawa Podatkowego z 2000 r. Nr 1, s. 47-79), w którym poddałem analizie szczególne rozwiązania prawne dotyczące zabezpieczenia należności podatkowych.

W moim dorobku naukowym z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji znajdują się także publikacje dotyczące uczestników tego postępowania. Należą do nich m.in.: artykuł pt. „*Wierzyciel w egzekucji administracyjnej*” (w: „*System egzekucji administracyjnej*”, pod redakcją J. Niczyporuka, S. Fundowicza, J. Radwanowicz, Wydawnictwo CH Beck, Verba, Warszawa 2004, s.153-166) oraz referat pt. „*Pozycja prawna dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*” wygłoszony na konferencji naukowej i opublikowany w: „*Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*”, Rzeszów 2002, s. 355-371.

Moje ostatnie badania z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji koncentrują się na prawach jednostki w tym postępowaniu, a ich efektem jest praca pt. „*Ochrona praw jednostki w świetle zasad ogólnych dotyczących stosowania środków egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*”, opublikowana w książce pt. „*Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*”, Toruń 2018, s. 111-131, której jestem redaktorem (wspólnie z T. Jędrzejewskim i P. Rączką).

Mój dorobek naukowy z zakresu egzekucji administracyjnej obejmuje również prace polegające na opracowaniu zbiorów przepisów normujących postępowanie egzekucyjne w administracji. Pierwszy z nich to zbiór pt. „*Postępowanie egzekucyjne w administracji*”, opublikowany w: T. Brzezicki, T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, „*Postępowanie administracyjne i sądowno administracyjne: zbiór przepisów*”, pod red E. Ochendowskiego, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2001, ss. 339 (drugie wydanie, uzupełnione i zaktualizowane ukazało się w 2002 r.), natomiast drugi zbiór to: T. Brzezicki, T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, „*Postępowanie administracyjne, podatkowe, egzekucyjne, sądowno administracyjne: wybór tekstów*”, TNOiK Toruń 2003, ss. 464 (wydanie II - 2004 r., wydanie III - 2005 r.).



## V. Badania z zakresu problematyki prawnych form działania administracji

Tej problematyki dotyczy powstała na podstawie wieloletnich badań monografia pt. *„Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej”*, wskazana na początku autoreferatu jako podstawowe osiągnięcie naukowe w rozumieniu 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 (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1779) stanowiące podstawę do ubiegania się o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego.

Jednak moją pierwszą pracą badawczą z tego zakresu jest referat pt. *„Uzgodnienie jako prawna forma działania administracji w zakresie ochrony środowiska”*, wygłoszony na konferencji naukowej pt. *„Nowe zjawiska w administracji”*, zorganizowanej przez Uniwersytet Śląski w Kozubniku w 1980 r. (referat ten został powielony przez organizatorów konferencji w materiałach konferencyjnych).

Tej samej dziedziny badawczej dotyczy referat pt. *„O pojęciu form działania administracji”* (opublikowany w: *„Jednostka w demokratycznym państwie prawa”*, pod redakcją naukową Józefa Filipka, Bielsko-Biała 2003, s. 402-410), w którym poddałem analizie spotykane w doktrynie definicje prawnych form działania administracji oraz podjąłem próbę zaproponowania własnego sposobu rozumienia tego pojęcia. Zapoczątkowane w tej pracy badania nad pojęciem prawnych form działania zostały wykorzystane i rozwinięte w rozprawie habilitacyjnej.

Problematyki form działania administracji publicznej dotyczą też w pewnym zakresie wspomniane wcześniej badania nad kontrolą czynności materialno-technicznych administracji publicznej przez sąd administracyjny, które oprócz zagadnień procesowych, obejmują również analizę pojęcia czynności materialno-technicznych.

Prowadzone przeze mnie badania nad prawnymi formami działania administracji publicznej obejmują też niektóre formy działania zakładów publicznych. Wyniki tych badań zostały przedstawione w artykule przygotowanym wspólnie z T. Brzezickim pt. *„Stanowienie norm ogólnych przez zakład publiczny”*, opublikowanym w: *„Podmioty administracji publicznej oraz prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi profesora Eugeniusza Ochendowskiego”*, Toruń 2005, s. 73-87.

Kolejnym podjętym przeze mnie problemem badawczym z zakresu prawnych form działania administracji jest kwestia bezczynności administracji publicznej rozpatrywanej jako pojęcie z dziedziny prakseologii oraz teorii prawnych form działania administracji publicznej. Efektem tych badań jest opracowany przeze mnie wspólnie z M. Szalewską, referat pt. *„Milczenie” organu administracji publicznej – między prakseologią a teorią prawnych form*



*działania administracji*” (opublikowany w: „*Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*”, red S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, C. H. Beck, Warszawa 2010, s. 483-502), w którym sformułowaliśmy tezę, że tzw. milczenie organu, rozumiane jako świadome i celowe zachowanie się organu, z którym przepisy prawa wiążą powstanie określonych skutków prawnych, można traktować jako formę działania administracji.

Moim ostatnim tematem badawczym jest zagadnienie charakteru prawnego działalności polegającej na wykonywaniu zbiorowego transportu publicznego oraz regulaminów przewozu osób w tym transporcie. Wyniki badań nad tymi zagadnieniami zostały przedstawione w dwóch artykułach przygotowanych wspólnie z Martą M. Masternak: pt. „*Charakter prawny działalności wykonywanej w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego*”, *Studia Iuridica Toruniensia* 2017, Tom XXI, s. 239-257 oraz pt. „*Charakter prawny regulaminów przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym*”, który nie został jeszcze opublikowany.

## **B. Inne prace badawcze**

W moim dorobku naukowym znajdują się również prace badawcze, których wyniki nie zostały opublikowane, lecz przekazano je instytucjom zlecającym ich przeprowadzenie. Należą do nich między innymi badania dotyczące oceny przepisów prawa określających pozycję ustrojową systemu rad narodowych prowadzone przeze mnie w 1984 r. w ramach Zespołu Prawa Administracyjnego Rady Legislacyjnej pod kierunkiem S. Zawadzkiej, w skład którego wchodziło: B. Brzeziński, T. Fuks, N. Gail, M. Górski, E. Kiedrowicz, S. Kraszewski, M. Masternak, W. Sokolewicz, H. Starczewski, M. Szpringer, J. Świątkiewicz, M. Świącki. Wyniki tych badań zostały przedstawione we wspólnym referacie pt. „*Ocena przepisów prawa określających pozycję ustrojową systemu rad narodowych*” oraz wykorzystane [w:] „*Raport o stanie prawa*”, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1985 (wzmianka o moim współautorstwie na s. 202-203).

Do prac badawczych nieopublikowanych należą również badania dotyczące następujących tematów badawczych:

1. „*Dokumentacja postępowania awaryjnego*” – temat realizowany w latach 1980-81 przez zespół pod kierunkiem Ryszarda Paczuskiego na zlecenie Instytutu Ochrony Środowiska Oddział w Gdańsku w ramach problemu badawczego RWPG pt. „*Ochrona wód śródlądowych przed zanieczyszczeniem*”; mój udział polegał na opracowaniu redakcyjnym maszynopisu przekazanego zlecaniodawcy.



2. „Organizacja służb awaryjnych i postępowania awaryjnego” – temat badawczy realizowany w latach 1980-81 przez zespół pod kierunkiem Ryszarda Paczuskiego na zlecenie Instytutu Ochrony Środowiska Oddział w Gdańsku w ramach problemu badawczego RWPG pt. „Ochrona wód śródlądowych przed zanieczyszczeniem”; mój udział polegał na opracowaniu redakcyjnym manuskryptu przekazanego zleciennodawcy.

4. „Organizacja i funkcjonowanie służb ochrony środowiska w zakładach przemysłowych resortów gospodarczych szczególnie uciążliwych dla środowiska oraz ochrona zasobów zdrowotnych i walorów leczniczych środowiska przyrodniczego” – temat badawczy realizowany w 1986 r. pod kierunkiem prof. dra hab. R. Paczuskiego, na zlecenie Uniwersytetu Wrocławskiego; mój udział polegał na opracowaniu redakcyjnym maszynopisu przekazanego zleciennodawcy.

Do swojego dorobku zaliczam też udział w pracach legislacyjnych, polegający m.in. na przygotowaniu opinii dotyczącej projektu zmian ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a także współautorstwo projektu ustawy o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa, opracowanego na zlecenie Ministerstwa Finansów przez Centrum Dokumentacji Studiów Podatkowych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, pod kierunkiem B. Brzezińskiego i W. Nykla.

Jestem też autorem lub współautorem wielu niepublikowanych ekspertyz z zakresu prawa administracyjnego oraz postępowania administracyjnego ogólnego, podatkowego i egzekucyjnego.

Za działalność naukową uzyskałem następujące nagrody i wyróżnienia:

1. Nagroda Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika za osiągnięcia w pracy naukowej i badawczej w roku 1980 (przyznana w 1981 r.);
2. Nagroda Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika III stopnia za osiągnięcia uzyskane w działalności naukowej w roku akademickim 1988/1989 (przyznana w 1990 r.);
3. Nagroda Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika II stopnia za osiągnięcia uzyskane w działalności naukowej w roku akademickim 2001/2002 (przyznana w 2003 r.).
4. Nagroda Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika II stopnia za osiągnięcia uzyskane w działalności naukowej w roku akademickim 2001/2002 (przyznana w 2003 r.);
5. Wyróżnienie Zespołowe Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika II stopnia za osiągnięcia uzyskane w działalności naukowo-badawczej w roku akademickim 2003/2004 (przyznana w 2003 r.);



6. Zespołowa nagroda Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika II stopnia za osiągnięcia uzyskane w dziedzinie naukowo-badawczej w 2009 roku (przyznana w 2010 r.);
7. Zespołowa nagroda Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika II stopnia za osiągnięcia uzyskane w dziedzinie naukowo-badawczej w 2010 roku (przyznana w 2011 r.);
8. Zespołowe wyróżnienie Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika za osiągnięcia uzyskane w dziedzinie naukowo-badawczej w 2015 roku (przyznane w 2016 r.);
9. Zespołowa nagroda Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika II stopnia za osiągnięcia uzyskane w dziedzinie naukowo-badawczej w 2017 roku (przyznana w 2018 r.).

*Marian Martenka*