

Załącznik nr 2

Lublin, 28 maja 2018 r.

dr Jerzy Parchomiuk
Katedra Prawa Administracyjnego
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Autoreferat

przedstawiający wykaz dorobku i osiągnięć naukowych w rozumieniu art. 18a ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.)

1. Imię i nazwisko

Jerzy Parchomiuk

2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe

- 15 marca 2002 r., dyplom z wynikiem bardzo dobrym z wyróżnieniem, potwierdzający uzyskanie tytułu magistra prawa na podstawie ukończonych studiów wyższych magisterskich w zakresie prawa na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, w latach 1997–2002 oraz obrony pracy magisterskiej pt. „Roszczenia odszkodowawcze w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym” (promotor: ks. dr Sławomir Fundowicz, recenzent: prof. dr hab. Wojciech Łączkowski)
- 10 października 2006 r., dyplom potwierdzający uzyskanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych w zakresie prawa, nadany uchwałą Rady Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, na podstawie przedstawionej rozprawy doktorskiej „Odpowiedzialność za szkody wyrządzone zgodnym z prawem działaniem administracji publicznej” (promotor: prof. dr hab. Wojciech Łączkowski; recenzenci: prof. dr hab. Roman Hauser, ks. dr hab. Sławomir Fundowicz)

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

- 1) 1 października 2003 r. – 30 września 2007 r.: asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Zamiejscowym Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL w Tomaszowie Lubelskim;

- 2) 1 października 2007 r. – 14 lutego 2014 r.: adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Zamiejscowym Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL w Tomaszowie Lubelskim;
- 3) 15 lutego 2014 r. – 28 lutego 2017 r.: adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL
- 4) od 1 marca 2017 r.: asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL

4. Wskazanie osiągnięcia naukowego wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki

a) Tytuł osiągnięcia naukowego

Nadużycie prawa w prawie administracyjnym

b) Autor, tytuł publikacji, nazwa wydawnictwa, miejsce i rok wydania, liczba stron, numer ISBN, recenzenci wydawniczy

Jerzy Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, C. H. Beck, Warszawa 2018, ss. LX + 757, ISBN 978-83-812-8362-5, recenzenci: ks. dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. KUL; prof. dr hab. Marian Zdyb

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

Głównym celem naukowym pracy była próba stworzenia spójnej teorii nadużycia prawa w prawie administracyjnym. Potrzeba ta wynikała z niedostatku dotychczasowego stanu wiedzy w tym zakresie. W szczególności w polskiej doktrynie brakuje kompleksowego opracowania analizującego zagadnienie nadużycia prawa w prawie administracyjnym w szerokiej i wieloaspektowej perspektywie. Efektem tego stanu nauki jest dość chaotyczne i przypadkowe wykorzystywanie tej koncepcji w praktyce stosowania prawa administracyjnego. Pojęcie nadużycia prawa od dawna pojawia się w doktrynie i judykaturze prawa administracyjnego, nie da się jednak nie zauważyć, że termin „nadużycie prawa” stosowany jest niekiedy nawet przez sądy w sposób intuicyjny, nawiązujący w istocie do znaczeń języka powszechnego, abstrahujący od specyfiki znaczenia nadużycia prawa w

języku prawnym i prawniczym. Ewidentny wydaje się być **brak** odpowiedniej, **porządkującej bazy teoretycznej**.

Z tego względu pierwszym filarem badań prowadzonych w ramach prezentowanej monografii było stworzenie odpowiedniej „**podbudowy pojęciowej**” w postaci **uporządkowanej teorii wyjaśniającej istotę konstrukcji nadużycia prawa** i określającej dopuszczalny zakres używania tego pojęcia w sferze prawa administracyjnego. Chodziło o stworzenie spójnej koncepcji, tak aby stanowiła ona instrument prawnej kwalifikacji zachowań adresatów norm prawnych, a nie tylko zwrot retoryczny, ozdobnik językowy używany w dyskursie prawnym. Stworzenie odpowiedniego aparatu pojęciowego nie było podyktowane jedynie wymogami metodologicznymi. Chodziło o zaproponowanie konkretnych kontekstów znaczeniowych i wyznaczenie zakresów zastosowań w celu ułatwienia dyskursu pomiędzy twórcą wypowiedzi (np. organem lub sądem) a jej odbiorcą (adresatem decyzji lub orzeczenia sądowego).

Drugi filar prowadzonych badań stanowiła **analiza możliwości zastosowania** konstrukcji nadużycia prawa w prawie administracyjnym. Problem ten wynika z cywilistycznego rodowodu analizowanej koncepcji. Trzeba było zatem dokonać krytycznej analizy, na ile możliwe jest dopasowanie koncepcji nadużycia prawa do specyfiki prawa administracyjnego. Jednym z zasadniczych szczegółowych zadań badawczych w tym filarze była analiza podstaw prawnych do stosowania konstrukcji nadużycia prawa na gruncie prawa administracyjnego. Chodziło o odpowiedź na pytanie, czy oparciem dla niej byłyby zasady ogólne tego prawa, czy raczej należałoby bazować na odpowiednich metodach wykładni przepisów szczególnych, zwłaszcza wykładni funkcjonalnej, odwołującej się do założonych przez prawodawcę celów danych regulacji prawnych, stanowiących źródło kompetencji dla organu czy praw podmiotowych dla jednostki.

Zwieńczenie badań stanowi trzeci filar, służący ustaleniu, czy konstrukcja nadużycia prawa stwarza jakąś „**wartość dodaną**” z punktu widzenia stosowania prawa administracyjnego. W tym elemencie pracy chodziło o rozważenie, czy nadużycie prawa stanowi w prawie administracyjnym jedynie przedmiot interesujących dociekań naukowych, bez przełożenia praktycznego, czy jest ozdobnikiem retorycznym stosowanym w dyskursie prawnym, czy też jest **rzeczywiście funkcjonującym instrumentem prawnym**, pomagającym rozstrzygać realne problemy pojawiające się w praktyce stosowania prawa administracyjnego. W szczególności trzeba było zbadać skuteczność konstrukcji nadużycia kompetencji władczych przez organy administracji publicznej jako instrumentu kontroli działalności organów, zwłaszcza przez sądy administracyjne. Na tym tle pojawiły się między

innymi pytaniami, jaka jest rola tych konstrukcji prawnych na tle zasad legalizmu i praworządności, jaka jest ich rola w ograniczaniu nadmiernej dyskrecjonalności władzy, jaka jest ich relacja do zasady proporcjonalności. Z kolei w odniesieniu do nadużycia praw podmiotowych jednostki trzeba było rozważyć, czy zasadnym jest dawanie takiego narzędzia organom administracji i sądom administracyjnym, czy nie będzie ono stanowić instrumentu nadmiernego ograniczania wolności jednostki. Rozważania w tym kierunku nawiązywały nieuchronnie do pytań o współczesną wizję prawa administracyjnego. Czy prawo administracyjne, niegdyś narzędzie ochrony interesu publicznego uległo przeobrażeniu w instrument wytyczania granic administracji i realizacji liberalnej wizji życia społecznego, a zatem ma w istocie stanowić instrument ochrony jednostki przed wszechwładzą administracji? Czy może jednak prawo administracyjne należy postrzegać raczej jako instrument wagi interesów, balansowania kolidujących wartości? Przy takim założeniu, koncepcja nadużycia prawa byłaby idealnym instrumentem realizacji tego postulatu, na takiej idei przecież się opiera – korygowania potencjalnych wypaczeń stosowania prawa, które bez tego instrumentu skutkowałyby niesprawiedliwym ukształtowaniem relacji społecznych.

Według powyższych założeń badawczych został zbudowany **układ monografii**. Pierwsze dwie części, składające się łącznie z pięciu rozdziałów stanowiły analizę, prowadzoną w dwóch aspektach, umownie określonych przeze mnie jako: „ponadgałęziowy” i „wewnątrzgałęziowy”. Badanie zjawiska nadużycia prawa w **aspekcie ponadgałęziowym**, poza sferą prawa administracyjnego, było uzasadnione tym, że choć nadużycie prawa ma cywilistyczny rodowód, z czasem stało się konstrukcją uniwersalną, wykorzystywaną niemal we wszystkich gałęziach prawa. Uniwersalny charakter nadużycia prawa sprawia, że nie da się analizować tego zagadnienia w prawie administracyjnym bez bazy w postaci prezentacji podstawowych rysów charakterystycznych tej konstrukcji na gruncie filozoficznym, teoretycznym oraz na gruncie innych gałęzi prawa. W prowadzonych w tej części analizach szukałem „jądra konstrukcyjnego”, kluczowych składników konstrukcji nadużycia prawa w poszczególnych gałęziach prawa.

Analizy rozpocząłem od **fundamentów**: filozofii i teorii prawa. Chciałem zaprezentować podstawowe uwarunkowania historyczno-filozoficzne, w ramach których powstała i rozwijała się konstrukcja nadużycia prawa. Trzeba było również zarysować aktualne poglądy teoretyków prawa na temat ogólnej konstrukcji nadużycia prawa. Ponieważ nadużycie prawa jest koncepcją bardzo silnie **nacechowaną aksjologicznie**, konieczne były odniesienia do filozofii prawa. Ustalenia powstałe na bazie tych rozważań stanowiły później

fundament bazy pojęciowej i metodologicznej do zasadniczych rozważań, prowadzonych w ostatniej części pracy (syntezie).

W ramach analiz ponagłęziowych przedstawiłem podstawowe elementy konstrukcji nadużycia prawa w jego „**mateczniku**”, w obszarze **prawa cywilnego**, czy szerzej w całej sferze prawa prywatnego. Stąd przecież koncepcja ta wyrosła, tam też została najszerzej opracowana.

Analizy porównawcze objęły również **inne** niż prawo administracyjne **gałęzie prawa publicznego**, w których koncepcja nadużycia prawa ma już ugruntowaną pozycję dogmatyczną (prawo UE, międzynarodowe publiczne, konstytucyjne, podatkowe, prawo karne materialne i procesowe). Za każdym razem jednak, moim celem było naszkicowanie podstawowych cech koncepcji nadużycia prawa w poszczególnych gałęziach prawa, jako fundamentu do analiz i porównań w zasadniczej, trzeciej części pracy.

Zgodnie z przyjętymi założeniami badawczymi, drugą część monografii stanowi **analiza wewnątrzgałęziowa**, prowadzona w obszarze prawa administracyjnego.

Ponieważ badania nad konstrukcją nadużycia prawa w prawie administracyjnym prowadzone były w **obcej doktrynie i judykaturze administracyjnej**, w odniesieniu do obcych porządków prawnych, konieczne było sięgnięcie do tego materiału badawczego, wyciągnięcie z niego spójnych wniosków i zbadanie możliwości recepcji tych idei na grunt polskiego prawa administracyjnego. Analizy służyły opracowaniu wniosków na temat podstawowych cech konstrukcyjnych i wzajemnych powiązań koncepcji nadużycia prawa w różnych porządkach prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem przyczyn i zakresu recepcji.

Drugi etap analizy wewnątrzgałęziowej obejmował materiał badawczy w postaci wypowiedzi **polskiej doktryny i orzecznictwa polskich sądów administracyjnych**. Istnieje znaczna liczba orzeczeń, w których sądy administracyjne posługują się pojęciem nadużycia prawa. Konieczne było uporządkowanie tego materiału w celu wyodrębnienia obszarów zastosowań koncepcji nadużycia prawa w judykaturze administracyjnej. Wynikało to z faktu, że celem moich badań nie było stworzenie koncepcji teoretycznej, ale zbadanie, w jaki sposób koncepcja nadużycia prawa funkcjonuje w realnych uwarunkowaniach, w szczególności, w jaki sposób jest wykorzystywana w orzecznictwie.

Analizy prowadzone w dwóch pierwszych częściach monografii pozwoliły zebrać i uporządkować materiał badawczy, który stanowił „budulec” dla realizacji trzeciego etapu badań – **syntezy pojęciowej**.

Był to podstawowy cel moich badań: opracowanie **spójnej koncepcji pojęcia „nadużycia prawa”** w prawie administracyjnym, sformułowanie kontekstów znaczeniowych i zakresów zastosowań.

Badania w ramach syntezy składały się z dwóch etapów (rozdziałów w monografii), determinowanych ich celami.

Pierwszy rozdział w tej części miał na celu **opis cech konstrukcyjnych** nadużycia prawa w prawie administracyjnym, podstaw prawnych, zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz skutków prawnych. W zakresie tych rozważań znalazła się również analiza relacji konstrukcji nadużycia i obejścia prawa w prawie administracyjnym. W dalszej kolejności odniosłem konstrukcję nadużycia prawa do aksjologii prawa administracyjnego. Chodziło mi z jednej strony o ustalenie podstaw prawnych do zastosowania konstrukcji nadużycia prawa, z drugiej o zbadanie, czy nie pozostaje ona w sprzeczności z podstawowymi zasadami prawa administracyjnego. Był to zatem swoisty „**test dopuszczalności**”.

Drugi etap syntezy obejmował badanie, w jaki sposób konstrukcja nadużycia prawa może zostać wykorzystana jako **instrument sądowej kontroli administracji publicznej**. Chodziło o ustalenie, czy konstrukcja nadużycia prawa może być skutecznym instrumentem sądowej kontroli administracji publicznej i **granic korzystania przez jednostkę z publicznych praw podmiotowych**, czy też pozostanie jedynie zwrotem retorycznym. Etap ten można określić umownie mianem „**testu przydatności**”.

Prowadzone badania doprowadziły do sformułowania następujących wniosków badawczych:

1. Pod względem **podstawowych założeń konstrukcyjnych** zakaz nadużycia prawa w prawie administracyjnym nie odbiega od ujęcia ogólnoteoretycznego: chodzi o korzystanie z prawnej możliwości działania (ujmowanej w kategorii pojęciowe kompetencji lub publicznego prawa podmiotowego) w sposób niezgodny z celem, jaki założył prawodawca tworząc przepisy, z których owa możliwość działania jest wywodzona (aspekt teleologiczny), lub w sposób nieakceptowalny z punktu widzenia podstawowej aksjologii systemu prawnego (aspekt aksjologiczny). O ile jednak w ujęciach ogólnoteoretycznych czy cywilistycznych na pierwsze miejsce wydaje się wysuwać element sprzeczności aksjologicznej, o tyle w prawie administracyjnym silniejszy akcent kładzie się na element celu normy upoważniającej. Wynika to z konieczności precyzyjnego określania w prawie administracyjnym granic wolności jednostki i dopuszczalnej ingerencji organu. Oceny aksjologiczne wydają się mniej precyzyjne w rezultatach niż bardziej weryfikowalna logicznie argumentacja teleologiczna. Charakterystyczną cechą konstrukcji nadużycia prawa w prawie administracyjnym jest

łącność zachodząca między obydwoma elementami konstrukcyjnymi nadużycia (teleologicznym i aksjologicznym) – z reguły obydwa te elementy są stosowane wspólnie, a nadużycie stwierdzone jest tam, gdzie korzystanie z prawa podmiotowego czy kompetencji jest niezgodne z celem upoważnienia ustawowego, a jednocześnie godzi w istotne wartości prawem.

2. W prawie administracyjnym charakterystyczne są bardzo **silne związki między nadużyciem i obejściem prawa**, wyrażające się w częstym ich współwystępowaniu: nadużycie prawa podmiotowego często służy obejściu prawa, czyli uniknięciu zastosowania tych norm prawa administracyjnego, które dany podmiot uważa za niekorzystne dla siebie. Obok klasycznych postaci obejścia prawa, w których dany podmiot w sposób sztuczny tworzy warunki aby uniknąć zakwalifikowania jego działania pod zakres normy nakazującej czy zakazującej, w prawie administracyjnym pojawia się jeszcze jedna postać. Chodzi w niej o stworzenie w sposób sztuczny warunków umożliwiających kwalifikację sytuacji faktycznej (zachowania) danego podmiotu pod zakres normy dającej większe korzyści podmiotowi dążącemu do obejścia prawa. Prawodawca, aby uniknąć takich sytuacji tworzy metanormę wyłączającą zastosowanie normy korzystniejszej dla danego podmiotu, jeśli kwalifikacja jego sytuacji (zachowania) pod tą normę wynika ze sztucznego stworzenia warunków zastosowania normy korzystniejszej.

3. Pierwsze koncepcje nadużycia prawa w prawie administracyjnym odnosiły się do **zakazu nadużycia kompetencji dyskrecjonalnych** (klasyczne: francuska *detournement de pouvoir*; niemiecka *Ermessensmissbrauch*, elementy anglosaskich koncepcji *ultra vires* i tzw. *Wednesbury principles*). Te klasyczne koncepcje, stanowią tradycyjny, wspólny element europejskiej kultury prawnej. Niezależnie od różnic w szczegółach, u podstaw wszystkich tych konstrukcji leży ta sama idea: chodzi o błąd organu polegający na tym, że korzysta z uprawnień dyskrecjonalnych w sposób niezgodny z celem, dla którego przyznano mu swobodę działania. Wszystkie koncepcje i instrumenty służące przeciwdziałaniu nadużywaniu kompetencji dyskrecjonalnych przez administrację opierają się na tej samej podstawie: chodzi o znalezienie równowagi między zapewnieniem administracji pewnej swobody działania, (niezbędnej dla efektywnego wykonywania zadań) oraz koniecznością efektywnej ochrony sądowej jednostki przed nadmierną ingerencją administracji.

4. W wyniku ewolucji poglądów doktryny i judykatury, zakaz nadużycia prawa stał się niepisaną, **ogólną zasadą prawa administracyjnego**, rozumianą jako zakaz używania praw podmiotowych czy kompetencji w sposób sprzeczny z celami, dla których je ustanowiono lub w sposób naruszający konstytucyjny porządek prawny i aksjologiczny. W innych ujęciach

zakaz nadużycia jest traktowany jako **immanentna granica korzystania z prawa podmiotowego**, tkwiąca w każdym uprawnieniu ze względu na jego społeczne funkcje.

5. Konstrukcja nadużycia prawa również w obszarze prawa administracyjnego wykazuje charakterystyczną cechę „**uwikłania aksjologicznego**”. Podstawowy cel i sens jej istnienia – jako korektury reguł *stricti iuris* w konkretnym przypadku w celu poszukiwania rozstrzygnięcia słusznego, stawia konstrukcję nadużycia prawa wobec **wartości** uniwersalnych, **podstawowych** również **dla prawa administracyjnego**: legalności, praworządności, pewności i sprawiedliwości. Z uwagi na szczególne znaczenie tych wartości w dość „sztywnym” prawie administracyjnym, z jednej strony można mówić o trudnościach stosowania tej konstrukcji, z uwagi na niebezpieczeństwo rozluźniania więzów legalizmu i praworządności, gwarantujących pewność stosowania prawa. Z drugiej w tym właśnie można upatrywać zalety konstrukcji nadużycia – w aksjologicznym „otwieraniu i rozluźnianiu” nazbyt sztywnych ram prawa administracyjnego. Z kolei mechanizm działania odwołujący się do ważenia kolidujących wartości wiąże ją ściśle z fundamentalnymi wartościami prawa administracyjnego – dobra jednostki i dobra wspólnego oraz kluczowym w prawie administracyjnym problemem ważenia tych dóbr.

6. Pomimo niewątpliwych zbieżności, wynikających ze wspólnych źródeł, „**filozofia**” i **model funkcjonowania** zakazu nadużycia prawa w prawie cywilnym i w prawie administracyjnym są **odmienne**. Odmienności te można wyrazić trzema tezami:

7. Teza I: nadużycie prawa w prawie administracyjnym jest konstrukcją **zróznicowaną z perspektywy podmiotowej**, co wpływa zasadniczo na podstawowe jej funkcje.

Jedną ze specyficznych cech nadużycia prawa w prawie administracyjnym jest „dwuaspektowość podmiotowa”: nadużycie może być odnoszone do obydwu stron klasycznego stosunku administracyjnoprawnego – organu administracji oraz jednostki (podmiotu administrowanego).

W prawie prywatnym wektor oddziaływania koncepcji nadużycia jest jednolity: jest środkiem limitowania wolności jednostki, jeśli narusza w ten sposób słusze interesy innych jednostek. W prawie administracyjnym wektor oddziaływania koncepcji nadużycia nie jest tak jednoznaczny. W aspekcie odnoszonym do organów, wszystkie konstrukcje pojęciowe nadużycia prawa zmierzają do ograniczenia władztwa administracyjnego. Dotyczy to zwłaszcza tych sfer, gdzie granice władztwa nie są ściśle określone prawem, czyli sfer, gdzie organy korzystają z kompetencji dyskrecjonalnych.

W aspekcie odnoszącym się do jednostki koncepcja nadużycia prawa ma zgoła przeciwny „wektor” oddziaływania – podobnie jak w prawie prywatnym stanowi barierę wolności jednostki. Trzeba jednak zastrzec, że kierunek oddziaływania nie jest jednoznaczny. Bywają sytuacje, w których ograniczenie wolności określonej jednostki poprzez zastosowanie zakazu nadużycia prawa, prowadzi do rozszerzenia sfery wolności innej jednostki. Dotyczy to w szczególności tzw. wielobiegunowych stosunków prawnych, w których pojawia się wielość podmiotów kolidujących prywatnych interesów. Koncepcje nawiązujące do ogólnej konstrukcji nadużycia prawa mogą w tych wypadkach stanowić instrument rozwiązywania problemów kolizji sfer prawnie chronionych wolności jednostek.

8. Teza II: **aksjologicznym fundamentem** nadużycia prawa w prawie administracyjnym jest bardziej **idea dobra wspólnego** aniżeli ochrona wolności innych jednostek.

Prawo cywilne reguluje relacje między podmiotami równorzędnymi. Jego istotą jest ustalenie granic wolności poszczególnych, równych sobie jednostek. W związku z tym, jak wspomniano, w prawie cywilnym konstrukcja nadużycia prawa jest instrumentem wyznaczania granic między kolidującymi sferami wolności jednostek.

Podstawową cechą klasycznego stosunku regulowanego prawem administracyjnym jest nierównorzędność podmiotów. Dominują więc relacje między jednostką a państwem (jego organami). Pojawia się inna relacja wartości: interesu jednostki i interesu publicznego. Pojęcia te stanowią narzędzia wyrażające szersze pojęciowo wartości dobra wspólnego i dobra jednostki. Zakaz nadużycia prawa w prawie administracyjnym uzasadnia zatem nie tylko odniesienie do wolności innej jednostki, ale też do dobra wspólnego. Co więcej, to wartość dobra wspólnego w prawie administracyjnym wysuwa się na pierwszy plan, inaczej niż w prawie cywilnym, gdzie dobro wspólne pozostaje na dalszym planie, jeśli chodzi o argumenty uzasadniające zakaz nadużycia prawa.

9. Teza III: koncepcja nadużycia prawa w prawie administracyjnym w pewnych sytuacjach nie służy temu, aby prawo było bardziej **elastyczne** w stosowaniu, lecz odwrotnie – stanowi **łańcuch trzymający w ryzach swobodę organu**, który źle postrzega elastyczność stosowania prawa.

U źródeł ogólnej koncepcji nadużycia prawa leży dążenie do korekty nazbyt „sztywnej” normy prawnej w celu znalezienia słusznego rozstrzygnięcia w danym, specyficznym przypadku. Mechanizm ten jest bez wątpienia widoczny na gruncie prawa cywilnego, jak również na gruncie prawa administracyjnego, jeżeli odnosimy nadużycie prawa do działań jednostki.

Jeżeli jednak odnieść nadużycie prawa do działań organu administracyjnego, okazuje się, że mechanizm nadużycia prawa działa już zupełnie inaczej. Widać to wyraźnie w przypadku nadużycia kompetencji dyskrecjonalnych.

Kompetencje dyskrecjonalne są powierzane organom administracji tam, gdzie potrzebny jest pewien zakres luzu decyzyjnego. Potrzeba ta wynika z nazbyt sztywnej abstrakcyjnej regulacji prawnej, która nie pozwala uwzględnić szczególnych uwarunkowań konkretnego przypadku. Motywem przyznania organowi kompetencji dyskrecjonalnych jest właśnie to, że dysponując pewnym zakresem swobody organ jest w stanie elastycznie i w pełni odpowiedzialnie znajdować sprawiedliwe rozwiązania w sytuacjach życiowych, które nie dają się w pełni przewidzieć i jedynie w ogólnym zarysie mogą być stypizowane i usystematyzowane w przepisach prawa.

W tej sytuacji koncepcja nadużycia uznania działa odwrotnie – nie jest korekturą prawa, ale łańcuchem trzymającym w ryzach swobodę organu w odniesieniu do dopasowania rozstrzygnięcia do szczególnych uwarunkowań indywidualnego przypadku. Zakaz nadużycia uznania wkracza tam, gdzie organ wadliwie korzysta z powierzonej mu swobody działania, gdzie wykorzystuje kompetencje dyskrecjonalne niezgodnie z celem, dla którego powierzył mu je prawodawca.

10. Z punktu widzenia **podstaw prawnych** zakaz nadużycia można opierać na konstrukcji klauzuli generalnej lub traktować jako problem właściwej wykładni przepisów gwarantujących prawa podmiotowe czy powierzających kompetencje, z naciskiem na wykładnię celowościową.

Przy pierwszym ujęciu zasadniczym problemem jest brak w prawie administracyjnym takich klauzul generalnych, z których wywodzi się zakaz nadużycia prawa w prawie prywatnym. Rozwiązaniem jest odwoływanie się do tych klauzul, które uznawane są za uniwersalne, mające zastosowanie we wszystkich dziedzinach prawa, a zatem również w sferze prawa administracyjnego. Charakterystycznym przykładem są odwołania do zasady dobrej wiary (*Treu und Glauben*) w niemieckojęzycznej doktrynie i judykaturze. W polskich uwarunkowaniach prawnych odpowiednika cywilistycznych klauzul generalnych, na których opiera się zakaz nadużycia prawa (art. 5 k.c.) upatruje się w wyrażonej w art. 7 k.p.a. zasadzie harmonizowania interesu publicznego oraz słusznego interesu strony.

W drugim aspekcie chodzić będzie o tworzenie podstaw zakazu nadużycia prawa poprzez odkrywanie funkcji prawa podmiotowego czy kompetencji, założonych przez prawodawcę, ustanawiającego gwarancje praw podmiotowych czy powierzającego kompetencje. Zakaz nadużycia będzie tu traktowany jako element immanentnych,

wewnętrznych granic każdej przyznanej prawem sfery możliwości działania – kompetencji lub prawa podmiotowego.

Rzadszym zjawiskiem w prawie administracyjnym są szczegółowe regulacje prawne, bezpośrednio wyrażające zakaz nadużycia czy obejścia prawa. Regulacje takie pojawiają się zwłaszcza w europejskim prawie administracyjnym.

11. Ujęcie **skutków prawnych** nadużycia prawa w prawie administracyjnym w postaci abstrakcyjnych, uogólnionych tez jest trudne, z uwagi na specyfikę tej konstrukcji, wyrażającą się w ścisłym zdeterminowaniu oceną okoliczności konkretnego przypadku oraz w odniesieniu do bardzo szerokiego spektrum prawnych możliwości działania. Ogólnie rzecz biorąc, w odniesieniu do organu administracji skutkiem nadużycia prawa (kompetencji) jest niezgodność aktu czy działania z prawem. Działanie w sposób sprzeczny z celem kompetencji nie może być uznane za mieszczące się w zakresie upoważnienia powierzonego przez prawodawcę, jest zatem bezprawne. Konkretnie skutki zależą od rodzaju działania czy aktu oraz naruszonego elementu kompetencji (ustrojowego, proceduralnego czy materialnoprawnego).

W odniesieniu do działań jednostki nadużycie prawa oznacza ogólnie, że działanie abuzywne nie mieści się w sferze dopuszczalnych zachowań wyznaczanych granicami prawa podmiotowego. Ogólną konsekwencją będzie więc nieskuteczność powołania się na gwarancje, jakie daje prawo podmiotowe. Bardziej konkretne wnioski można formułować dopiero na poziomie analizy szczegółowych przypadków. W przypadku obejścia prawa sankcją w sferze prawa administracyjnego z reguły będzie zanegowanie powstałej w wyniku obejścia kwalifikacji prawnej działania czy sytuacji, w jakiej znajduje się podmiot dążący do obejścia i zakwalifikowanie tego działania (sytuacji) z pominięciem „manewru” sztucznego stworzenia warunków.

12. **Perspektywy koncepcji nadużycia w prawie administracyjnym** kształtują się w zróżnicowany sposób, w zależności od aspektu podmiotowego.

Ocena przyszłości koncepcji nadużycia prawa w prawie administracyjnym zależy od perspektywy podmiotowej. W odniesieniu do podmiotu administrującego klasyczna koncepcja nadużycia prawa wyraźnie traci na znaczeniu. Choć wciąż powoływana przez dogmatyków, coraz rzadziej pojawia się w orzecznictwie. Zauważa się przy tym prawidłowość, że o ile strony skarżące z niezmiennym w zasadzie „zapalem” powołują zarzuty nadużycia prawa (nadużycia władzy) przez organ, sądy coraz mniej chętnie w ogóle odnoszą się do tych zarzutów. Przyczyn tego zjawiska upatruje się w specyfice klasycznie pojmowanej koncepcji nadużycia kompetencji, która każe sięgać do oceny elementów

intencjonalnych działania organu. To powoduje z jednej strony trudności dowodowe, z drugiej, utrudnia formułowanie obiektywnie weryfikowalnych argumentów w sporze prawnym co do legalności aktu. Wskutek tych czynników konstrukcja nadużycia władzy jest wypierana przez inne podstawy skargi, które pozwalają osiągnąć ten sam skutek, w postaci unieważnienia (uchylenia) aktu, a są oparte na bardziej przejrzystych i obiektywnie uchwytnych kryteriach (w szczególności zasada proporcjonalności czy koncepcja oczywistego błędu oceny).

Pomimo niewątpliwie malejącego znaczenia praktycznego koncepcja nadużycia kompetencji pozostaje środkiem ultima ratio sankcjonowania aktów administracyjnych nieakceptowalnych z punktu widzenia aksjologii systemu prawnego, „ostateczną bronią” sędziego sądu administracyjnego. Koncepcja ta zachowuje również współcześnie pewną ukrytą wartość, wyrażającą w akcentowaniu zapoznawanej niekiedy roli wykładni celowościowej w analizie przepisów ustanawiających normy kompetencyjne. Nie negując konieczności restrykcyjnej wykładni przepisów kompetencyjnych, co wymusza nacisk na metody językowe, trzeba dostrzegać, że każda kompetencja organu administracji ma swój wyznaczony cel. Stosowanie kompetencji w celu innym niż ten, dla którego została przewidziana z reguły prowadzi do niedopuszczalnego ograniczenia praw jednostki. Odwołanie do poszukiwania celu kompetencji, charakterystyczne dla koncepcji nadużycia kompetencji, nie rozmywa granic władczej ingerencji, ale wręcz przeciwnie – pozwala nadać im racjonalny sens.

Przyszłość koncepcji nadużycia prawa w prawie administracyjnym leży moim zdaniem przede wszystkim w jej aspekcie podmiotowym odnoszącym się do jednostki. Nie podzielam obaw tych przedstawicieli doktryny, którzy widzą niebezpieczeństwo recepcji koncepcji nadużycia prawa na grunt prawa administracyjnego. Dostrzegam problemy z tym związane i doceniam wagę niebezpieczeństwa rozmycia dopuszczalnych „granic ograniczania” wolności jednostki. Moim zdaniem jednak, wobec coraz silniejszego we współczesnym świecie „sprzężenia zwrotnego” oddziaływań między jednostką i jej otoczeniem, a także wynikającej stąd rosnącej złożoności relacji prawnych w prawie administracyjnym trzeba poszukiwać nowych metod kształtowania tych relacji. Klasyczne formy, w jakich tradycyjnie przyjęliśmy te relacje ujmować, mogą okazać się niewystarczające, o czym świadczy między innymi wskazany wyżej problem wielopodmiotowych relacji prawnych w prawie administracyjnym.

Podsumowując prezentację monografii pragnę podkreślić, że moim celem nie było stworzenie jedynie opracowania teoretycznego. Wręcz przeciwnie, teoretyczne analizy

stanowiły dla mnie tylko środek do celu, jakim było rozważenie, czy koncepcja nadużycia prawa stanowi jakąś wartość dodaną dla dogmatyki i praktyki prawa administracyjnego, czy może być skutecznym instrumentem rozwiązywania problemów pojawiających się w praktyce stosowania prawa administracyjnego.

Jedną z istotnych funkcji prawa administracyjnego upatruję w tym, że jest ono narzędziem rozstrzygania konfliktów powstających na tle relacji między interesem publicznym i interesem indywidualnym. Na tle tej funkcji ujawnia się rola koncepcji nadużycia prawa. Decyzję stosowania prawa w przypadku prawa administracyjnego postrzegam jako proces dyskursu, komunikacji między prawodawcą, organem podejmującym decyzję stosowania prawa (organ administracji, sąd) a adresatem (podmiotem, którego zachowania mają podlegać kwalifikacji prawnej). Kluczowe w tym dyskursie są racje przemawiające za określonym rozstrzygnięciem. Rolą podmiotu podejmującego decyzję stosowania prawa jest wybranie takiego rozstrzygnięcia, za którym będą przemawiać najsilniejsze argumenty, które „wygra spór argumentacyjny”. Tylko wówczas decyzja stosowania prawa spełni swą rolę w procesie komunikacji społecznej, tylko wówczas istnieje szansa na jej akceptację przez odbiorców, czyli przede wszystkim podmioty, których zachowanie podlega kwalifikacji prawnej. Przy takim założeniu, konstrukcja nadużycia prawa jest w stanie spełnić doniosłą rolę w procesie stosowania prawa administracyjnego jako instrument ważenia argumentów w celu dokonania wyboru rozstrzygnięcia sporu.

W mojej ocenie koncepcja nadużycia prawa przez jednostkę może stanowić źródło przydania prawu administracyjnemu pewnej elastyczności, taka jest bowiem rola tej koncepcji. Oczywiście jest jednak, że jej stosowaniu powinna towarzyszyć daleko idąca ostrożność. Trzeba mieć na uwadze fakt, że nawet na gruncie prawa prywatnego koncepcja nadużycia prawa jest uznawana za wyjątkowy instrument korektury prawa, stosowany tylko w wyjątkowych przypadkach.

5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych

5.1. Publikacje naukowe

Prowadzona przeze mnie działalność naukowa po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych objęła badania prowadzone w następujących obszarach w zakresie prawa administracyjnego:

- I. Nadużycie prawa w prawie administracyjnym
- II. Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji (władzy) publicznej

III. Wywłaszczenie i inne publicznoprawne ograniczenia własności

IV. Zagadnienia sądowej kontroli administracji publicznej

V. Inne zagadnienia

Przygotowane przeze mnie monografie oraz rozdziały w monografiach były publikowane w takich wydawnictwach jak C. H. Beck, Wolters Kluwer, Wydawnictwo KUL. Z kolei artykuły naukowe były publikowane w takich czasopismach jak: znajdujące się w bazie ERIH: Baltic Journal of Law & Politics, Roczniki Nauk Prawnych KUL; znajdujące się na liście B ogłoszonej przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego: „Law and Forensic Science”, „Niepełnosprawność i rehabilitacja”, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, „Prawo, Administracja, Kościół [obecnie Studia Prawnicze KUL]”, „Przegląd Prawa Publicznego”, „Przegląd Sejmowy”, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL”, „Samorząd Terytorialny”, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”.

Ad. I. Nadużycie prawa w prawie administracyjnym

Monografia *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, będąca osiągnięciem naukowym, które wskazuję jako podstawę ubiegania się o uzyskanie stopnia naukowego doktora habilitowanego stanowi zwieńczenie kilku lat pracy, realizowanych od 2016 r. w ramach grantu „*Nadużycie i obejście prawa w prawie administracyjnym (Abuse of rights in administrative law)*” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (konkurs Opus; nr projektu: 2015/17/B/HS5/00430; okres realizacji: 26 stycznia 2016 r. – 25 stycznia 2018 r.).

Kilkuletnie prace zaowocowały przygotowaniem, oprócz wspomnianej monografii, szeregu mniejszych publikacji naukowych, analizujących bardziej szczegółowe aspekty zagadnienia, stanowiących prezentację wstępnych wyników badań. Opracowania te dotyczyły w szczególności takich zagadnień jak:

- podstawy aksjologiczne koncepcji nadużycia prawa w prawie administracyjnym (artykuły: *Konflikt dóbr i wartości chronionych w prawie administracyjnym na przykładzie nadużycia władztwa planistycznego gminy* w: *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, ISBN: 978-83-7969-463-1, ss. 341-364; *Ochrona zaufania w relacjach horyzontalnych w prawie administracyjnym*, w: *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Warszawa 2015, ISBN: 978-83-264-8257-1, s. 288-315; *Zasada dobrej wiary w prawie*

administracyjnym na przykładzie niemieckiej koncepcji przepadku uprawnień (*Verwirkung*) w: *Służąc dobru wspólnemu*, red. E. Kułak-Krzysiak, J. Parchomiuk; Lublin 2016, ISBN: 978-83-8061-263-1, s. 341-361; *Aksjologiczne uwarunkowania koncepcji nadużycia prawa w prawie administracyjnym*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*. Tom 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, ISBN: 978-83-8107-266-3, s. 143-157; *Konstrukcja nadużycia prawa w kontekście zasad ogólnych prawa administracyjnego*, w: *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakąta, Warszawa 2017, ISBN: 978-83-8107-768-2, s. 84-102; *The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law: a Horizontal Perspective*, *Baltic Journal of Law & Politics*, ISSN 2029-0454, vol. 10 (2017), no 2; s. 1-25);

- nadużycie praw procesowych w prawie administracyjnym (*Koncepcja nadużycia procedury w prawie administracyjnym*, w: *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, tom 2, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2013, ISBN: 978-83-7455-363-6, ss. 42-51; *Abuse of Procedural Rights in Administrative Law*, w: *Collection of Papers from the International Academic Conference Bratislava Legal Forum 2015*, Bratislava 2015, ISBN: 978-80-7160-411-2, ss. 683-696; *Nadużycie praw procesowych w prawie administracyjnym z perspektywy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka*, w: *Europejska konwencja o ochronie praw człowieka - praktyka stosowania i funkcjonowanie w przestrzeni europejskiej*, red. M. Haczkowska, F. Tereskiewicz, Opole 2016, ISBN: 978-83-65235-43-5, s. 117-134; *Przesłanka potrzeby ochrony prawnej jako instrument przeciwdziałania nadużyciu prawa do skargi w niemieckim postępowaniu sądownoadministracyjnym*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, ISSN: 1734-803X, 2016, z. 6, s. 151-165);

- nadużycie praw podmiotowych przez jednostkę (*Wpływ koncepcji nadużycia prawa na administracyjnoprawny status jednostki*, w: *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016, ISBN: 978-83-65293-09-1, s. 192-207; *Wpływ koncepcji nadużycia prawa podmiotowego w prawie Unii Europejskiej na orzecznictwo polskich sądów administracyjnych*, w: *Europeizacja prawa publicznego – zagadnienia systemowe*, red. E. Wójcicka, B. Przywora, M. Makuch, Częstochowa 2015, ISBN: 978-83-7455-485-5, s. 175-192; *The German Concept of Verwirkung as a Legal Remedy Against Political Extremism?*, w: *Manifestations of Extremism, Ethnic and Religious Intolerance. Collection of Papers from the International Academic Conference Bratislava Legal Forum 2016*, ISBN: 978-80-7160-425-9, red. M. Lenhart, J. Andrasko, J. Hamulak, Bratislava 2016; s. 27-37; *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, w: *Jawność w*

samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, ISBN: 978-83-264-3482-2, s. 531-550, współautor: J. Polanowski; udział habilitanta: 50%);

- nadużycie kompetencji dyskrejonalnych oraz form działania przez organy administracji publicznej (*Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, Samorząd Terytorialny, ISSN: 0867-4973, 2014, nr 4, s. 22-37; *Wolność wyboru i nadużycie formy realizacji zadań publicznych*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, ISBN: 978-83-8092-770-4, s. 541-558).

Ad. II. Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji (władzy) publicznej

Pierwszym obszarem moich zainteresowań naukowych po uzyskaniu stopnia naukowego doktora było zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej administracji (władzy) publicznej. W ramach tego obszaru kontynuowałem badania nad zagadnieniem odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania administracji, zwieńczone monografią: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej* (wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007, ISBN: 978-83-7483-735-4, s. XLII-477).

Wśród głównych tez badawczych tej pracy zasygnalizowałem w szczególności problem „rozcłonkowania” podstaw prawnych odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkód wyrządzonych wskutek zgodnego z prawem wykonywania zadań administracji publicznej. Reżim ten tworzy bardzo duża liczba przepisów rozsianych w wielu aktach prawnych. Elementem spajającym ten konglomerat przepisów są idee przewodnie stanowiące podstawy aksjologiczne tego reżimu odpowiedzialności. Należą do nich przede wszystkim zasada równości wobec ciężarów publicznych (franc. *le principe de l'egalité devant les charges publiques*, niem. *Lastengleichsprinzip*), wywodzona z ogólnej zasady równości wobec prawa, a także zasada ochrony własności i innych praw majątkowych.

Inną istotną tezą pracy jest głos w dyskusji na temat charakteru prawnego odpowiedzialności z tytułu szkód wyrządzonych zgodnym z prawem funkcjonowaniem administracji publicznej. Opowiedziałem się za stanowiskiem o cywilnoprawnym charakterze tej odpowiedzialności. Decydujące znaczenie ma charakter prawny stosunku materialnoprawnego w ramach którego realizuje się obowiązek odszkodowawczy. Nie da się w nim wykazać istnienia podstawowych cech przyjętych jako kryterium wyodrębnienia stosunku administracyjnoprawnego, w szczególności cechy nadrzędności organu administracyjnego. W związku z powyższym należy przyjąć, że stosunek ten ma charakter cywilnoprawny, a w konsekwencji – że mamy tu do czynienia ze specyficznym reżimem cywilnoprawnej odpowiedzialności odszkodowawczej.

Problematyki tej dotyczy również artykuł *Public Authority's Liability for Damages According to the Principle of Equity in Polish Law* (Law and Forensic Science, vol. 6, December 2013, ISSN: 2080-9670, s. 89-102), w którym zwróciłem uwagę, że odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej oparta na zasadzie słuszności jest emanacją szerszej zasady równości wobec ciężarów publicznych. Zasada słuszności jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej wymaga oceny sytuacji, w której doszło do powstania szkody z punktu widzenia podstawowych wartości moralnych, uznanych w społeczeństwie i stanowiących podstawę aksjologiczną system prawnego.

Do omawianego zagadnienia powróciłem w artykule *Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za tzw. szkody legalne* (w: *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej*, red. E. Gierach, M. Jabłoński, K. Koźmiński, Warszawa 2016, ISBN: 978-83-8090-238-1, s. 123-166), w którym starałem się wskazać potencjalne tendencje rozwojowe i aktualne problemy tego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej administracji.

W kilku opracowaniach zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy (administracji) publicznej analizowałem w aspekcie prawnoporównawczym.

W artykule *Wspólna polityka handlowa a odpowiedzialność odszkodowawcza Wspólnoty Europejskiej* (w: *Otwarcie granic rynku a perspektywa Być i Mieć człowieka i narodu*, red. A. Kuś, P. Witkowski, Lublin 2006, ISBN: 83-7363-407-X, s. 215-232), bazując na analizie orzecznictwa sądów unijnych wskazałem, że stosowanie przez organy wspólnotowe środków polityki handlowej prowadzi do konfliktów pomiędzy z jednej strony ogólnym interesem gospodarczym Wspólnoty, a z drugiej – interesami indywidualnych przedsiębiorców. Istotną rolę wśród gwarancji praw podstawowych przedsiębiorców może pełnić odpowiedzialność odszkodowawcza Wspólnoty, także za skutki działań zgodnych z prawem. Rolą sądów wspólnotowych jest w tym zakresie poszukiwanie „złotego środka”, który pozwoli pogodzić odpowiedni poziom ochrony praw podstawowych, z drugiej zabezpieczy niezbędną swobodę przy podejmowaniu przez organy wspólnotowe decyzji w sprawach stosowania środków wspólnej polityki handlowej.

Do problemu podstaw prawnych odpowiedzialności odszkodowawczej UE za legalne działania jej organów nawiązałem również w artykule *General principles common to the laws of the Member States as a determinant in the process of interpretation of the EU law. The case of liability of the EU for lawful acts* (w: *Acta Iuridica Brunensis. Iuridica, vol. 534. Dny Prava 2014 - Days of Law 2014. Část VII. Sborník příspěvků z oblasti veřejného práva*, red. J. Hanák, M. Hrušáková, V. Týč, L. Janků, J. Valdhans, Brno 2015, ISBN: 978-80-210-8005-8, ss. 118-137). W tekście wskazałem na podstawowe argumenty przemawiające za

wprowadzeniem takiej zasady: wzmocnienie praworządności i ochrony praw podstawowych w unijnym porządku prawnym, a także skuteczniejsze legitymizowanie działań organów unijnych. Zwróciłem również na zmienne tendencje w orzecznictwie – od stopniowego dopuszczania roszczeń tego rodzaju, do stwierdzenia, że na obecnym etapie rozwoju prawa unijnego brak jest reżimu odpowiedzialności pozwalającego na powstanie odpowiedzialności UE za działania legalne. W kwestii przesłanek odpowiedzialności wskazałem, na jej szczególny charakter, ze względu na który prawo do odszkodowania mogłoby powstać tylko w sytuacjach szczególnych, w których obciążenie jednostki konsekwencjami działań podejmowanych w interesie publicznym byłoby nie do pogodzenia z podstawowymi zasadami unijnego porządku prawnego

W artykule *Konstrukcje faute de service i faute personnelle w prawie francuskim* (w: *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk; Lublin-Warszawa 2010, ISBN: 978-83-62475-00-1, s. 483-502) analizowałem problem poszukiwania właściwych kryteriów pozwalających na ustalenie, kiedy w przypadku wyrządzenia szkody działaniem administracji publicznej, odpowiedzialność należy przypisać podmiotowi publicznoprawnemu, a kiedy bezpośrednio urzędnikowi. Istnieją bowiem przypadki, w których związek przyczyny sprawczej z funkcjonowaniem administracji jest zbyt odległy i wskazuje na dominującą rolę czysto ludzkich czynników. W tego typu przypadkach, pomimo gwarancyjnej funkcji odpowiedzialności, sprzeczne z wymogami sprawiedliwości byłoby przypisywanie podmiotowi publicznemu konsekwencji wadliwego działania osoby piastującej funkcje w administracji publicznej i czynienie jej w ten sposób nieodpowiedzialną za wyrządzoną szkodę. Dla zobrazowania problemu przedstawiam rozwiązania francuskie, oparte na bogatym dorobku orzecznictwa i doktryny.

Problem odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej analizowałem również w ujęciu ewolucyjnym oraz modelowym.

W artykule *Ewolucja zasad odpowiedzialności za wadliwe decyzje administracyjne w Kodeksie postępowania administracyjnego i Kodeksie cywilnym* (w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego (Na 50-lecie k.p.a.)*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, ISBN: 978-83-60617-07-6, s. 607-619) wskazałem na trzy zasadnicze znamiona tego procesu: a) obiektywizację odpowiedzialności, poprzez przejście od zasady winy do zasady ryzyka; b) zmienne tendencje w zakresie podstaw prawnych – najpierw wprowadzanie regulacji szczególnych, mających w założeniu „odblokować” utrudniające realizację roszczeń odszkodowawczych regulacje ogólne, a następnie tendencja przeciwna – ujednoczenie podstaw prawnych poprzez likwidację regulacji odrębnych; c) ujednoczenie drogi

dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, poprzez rezygnację ze specyficznej, mieszanej – administracyjno-sądowej procedury realizacji roszczeń na rzecz poddania ich jednolitej kognicji sądów powszechnych.

Ujęciu modelowemu zagadnienia odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej poświęciłem dwa artykuły: *Spory o charakter prawny odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej jako przykład współzależności dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej* (w: *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010, ISBN: 978-83-255-2013-7, s. 143-158) oraz *Polski model odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej* (w: *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013, ISBN: 978-83-264-4424-1, s. 42-73). W pierwszym z nich wskazałem, że odpowiedzialność odszkodowawcza administracji z istoty swojej pozostaje zagadnieniem na styku prawa cywilnego i administracyjnego. Odpowiedzialności opiera się zasadniczo na konstrukcji czynu niedozwolonego, jednak z punktu widzenia strony podmiotowej odnosi się do relacji prawnej jednostki oraz podmiotu publicznego. Ocena zdarzenia sprawczego, będącego źródłem szkody wymaga często odwołania się do przepisów prawa administracyjnego, celem ustalenia, czy doszło do bezprawnego wkroczenia w sferę praw jednostki. W efekcie dogmatyczny opis zjawiska odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej wymaga korzystania z dorobku i metod zarówno nauk cywilnoprawnych, jak i administracyjnych.

Z kolei w drugim ze wspomnianych artykułów przedstawiłem zasadnicze cechy i tendencje rozwojowe charakteryzujące aktualny kształt regulacji prawnych w dziedzinie odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej w Polsce. W szczególności wskazałem na dwa reżimy odpowiedzialności (odpowiedzialność za władcze bezprawie oraz odpowiedzialność za szkody wyrządzone działaniami legalnymi); przedstawiłem charakterystyczne tendencje rozwojowe w zakresie odpowiedzialności za działania bezprawne (ujednoczenie podstaw prawnych odpowiedzialności, obiektywizacja odpowiedzialności); przeanalizowałem przemiany zakresu podmiotowego odpowiedzialności (od odpowiedzialności urzędnika będącego bezpośrednim sprawcą szkody, poprzez odpowiedzialność solidarną do bezpośredniej odpowiedzialności podmiotu publicznego); przedstawiłem zmiany, które doprowadziły do ujednoczenia drogi dochodzenia roszczeń; wskazałem zasadnicze cechy charakterystyczne reżimu odpowiedzialności za działania legalne. W konkluzjach zawarłem kilka przemyśleń na temat perspektyw rozwoju polskiego modelu odpowiedzialności odszkodowawczej administracji.

W ramach bardziej szczegółowych opracowań rozważałem złożone problemy odpowiedzialności za bezprawie normatywne oraz judykacyjne.

W artykule *Roszczenia odszkodowawcze z tytułu wadliwych aktów w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego* (Prawo, Administracja, Kościół [obecnie Studia Prawnicze KUL], ISSN: 1644-9924, 2006, numer specjalny (26): Planowanie strategiczne i przestrzenne, s. 175-202) przedstawiłem zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawne akty prawodawcy gminnego w kontekście wchodzących wówczas w życie zmian w przepisach Kodeksu cywilnego, dotyczących odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez organy władzy publicznej.

Inspiracją do napisania artykułu *Odpowiedzialność za bezprawie legislacyjne w sytuacji odroczenia utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego (uwagi na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 r.)* (Przeгляд Sejmowy, ISSN: 1230-5502, 2009, 1(90), s. 107-121) stała się uchwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca zagadnienie prawne o niezwykle wysokim stopniu spiętrzenia problemów teoretycznych i praktycznych. Wyjściowym zagadnieniem była odpowiedzialność za bezprawie normatywne, którego wielowymiarowość wynika z faktu, że skutki bezprawia normatywnego rozciągają się nie tylko w sferze prawnej, ale również ekonomicznej, społecznej czy nawet filozoficznej. Ponadto w analizowanym stanie prawnym i faktycznym, w zagadnienie odpowiedzialności za bezprawie normatywne został wpleciony problem oceny skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z odroczonym terminem utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego. Dodatkowo wreszcie w rozstrzygniętym przez Sąd zagadnieniu przewijał się problem niezgodności aktów rangi podustawowej z aktami hierarchicznie wyższymi, w kontekście możliwości samodzielnego stwierdzenia tej dysharmonii systemu prawnego przez sąd rozstrzygający sprawę indywidualną. Artykuł stanowi formę komentarza do tez stawianych przez Sąd w zakresie przedstawionych problemów.

Do niektórych aspektów problematyki poruszanej w tym tekście nawiązuje również artykuł *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego a problem odpowiedzialności odszkodowawczej administracji* (w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, ISBN: 978-83-60631-32-4, s. 657-676). Jak wskazywałem w swoim opracowaniu, relacja pomiędzy skutkami orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego a odpowiedzialnością odszkodowawczą administracji jest na pierwszy rzut oka przejrzysta. Orzeczenie TK stwierdzające niezgodność z aktem hierarchicznie wyższym aktu normatywnego stanowiącego podstawę prawną ostatecznej decyzji administracyjnej otwiera drogę uchylecia decyzji (w trybie wznowienia postępowania

lub w wyniku orzeczenia sądu administracyjnego), to zaś wypełnia warunek prejudykatu otwierającego drogę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Tą teoretyczną przejrzystością fakt, że Trybunał Konstytucyjny przy ocenie hierarchicznej zgodności aktów normatywnych nie posługuje się systemem „zerojedynkowym”, lecz używa zdecydowanie bogatszego instrumentarium kształtowania skutków swoich orzeczeń, w tym w aspekcie czasowym. W artykule starałem się przedstawić konsekwencje stosowania tych instrumentów dla problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej administracji.

W artykule *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone orzeczeniami i decyzjami podlegającymi weryfikacji w toku instancji* (w: *Standardy wykonywania władzy publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, R. M. Pal, Stalowa Wola-Lublin 2008, ISBN: 978-83-86916-27-3, s. 115-136) wskazałem, że rozkład ryzyka związanego z wykonywaniem funkcji władzy publicznej, w szczególności związanego z możliwością wyrządzenia szkody działaniem władczym, musi być dokonany z zachowaniem rozsądnych proporcji. Ze względu na wymogi państwa prawnego oraz potrzebę zapewnienia należytych gwarancji ochrony praw jednostki w stosunkach z władzą publiczną celowe jest wprowadzenie odpowiedzialności także za szkody wyrządzone wadliwymi nieostatecznymi decyzjami lub nieprawomocnymi orzeczeniami. Wystarczającą ochronę przed nadmiernym rozszerzeniem odpowiedzialności zapewnia odpowiednia interpretacja przesłanek odpowiedzialności.

Kilka artykułów poświęciłem badaniu problematyki zakresu podmiotowego odpowiedzialności. W artykule *Odpowiedzialność odszkodowawcza związków wyznaniowych jako podmiotów wykonujących władzę publiczną* (*Studia z Prawa Wyznaniowego*, ISSN: 2081-8882, t. 10 (2007), s. 161-189) starałem się uzasadnić postawioną tezę, że wyposażone w podmiotowość prawną jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych mogą ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą na zasadach obowiązujących w stosunku do podmiotów władzy publicznej, jeżeli działające w ich imieniu i na ich rachunek osoby wykonują funkcje władzy publicznej, a więc podejmują działania związane z władczym kształtowaniem sytuacji prawnej jednostki w sferze prawa państwowego (a nie tylko w sferze wewnętrznych regulacji prawnych kościoła lub związku wyznaniowego).

Artykuł *Odpowiedzialność publicznego zakładu opieki zdrowotnej za szkody będące następstwem porzucenia lub urodzenia się dziecka* (w: *Ochrona dziecka w prawie publicznym*, red. M. Bartnik, M. Bielecki, J. Parchomiuk, B. Uliasz; Tomaszów Lub.-Lublin 2008, ISBN: 978-83-924970-2-8, s. 249-276) poświęciłem zagadnieniu podstaw prawnych w oparciu o które publiczny zakład opieki zdrowotnej może ponosić odpowiedzialność za szkody będące następstwem porzucenia lub urodzenia się dziecka. Przytoczona przeze mnie argumentacja

opierała się nie tylko na analizie elementów stricte prawnych, ale również na wskazaniu problemów aksjologicznych, które wiążą się z omawianymi zagadnieniami. W mojej ocenie, roszczenia odszkodowawcze nie mogą być traktowane jako właściwe rozwiązanie problemu „niechcianych” urodzeń. Rozwiązanie tkwi raczej w stworzeniu kompleksowego systemu pomocy kobietom znajdującym się w skrajnie trudnych sytuacjach życiowych, który zapobiegałby konieczności podejmowania tak nieodwracalnego i dramatycznego wyboru, jakim jest aborcja.

W artykule *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za niezapewnienie jednostce samorządu terytorialnego środków na realizację jej zadań* (w: *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009, ISBN: 978-83-7601-323-7, s. 392-405), napisanym wspólnie z E. Krukiem (udział: 50%), analizowaliśmy dwa zagadnienia, tyleż interesujące od strony prawnej, co doniosłe z punktu widzenia praktycznego i społecznego. Problem braku zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego środków na realizację ich zadań wiąże się z jednej strony z kwestią ochrony samodzielności podmiotów samorządowych w sferze finansowej. Z drugiej strony, jest to również problem deliktu, stanowiącego podstawę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Odpowiedź na pytanie dotyczące samej zasady odpowiedzialności – czy i kiedy Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za niezapewnienie jednostce samorządu terytorialnego środków na realizację jej zadań, stanowi preludeum do analizy kolejnych kwestii, które mogą się wyłonić w praktyce dochodzenia roszczeń. Fakt pojawiania się takich roszczeń jest ważnym wskaźnikiem nieprawidłowości funkcjonowania systemu finansowania samorządu, świadczy bowiem o problemie niedoboru środków na realizację zadań przez podmioty samorządowe. W naszej ocenie w niektórych sytuacjach zwiększanie zakresu „samodzielności” samorządu przybiera postać jednostronnego transferu zadań bez należytych zmian w zakresie zwiększenia możliwości finansowych samorządu.

W artykule *Szczególny reżim odpowiedzialności odszkodowawczej urzędników jako remedium na patologie w administracji publicznej?* (w: *Patologie w administracji publicznej*, red. P. J. Suwaj, D. R. Kijowski, Warszawa 2009, ISBN: 978-83-7601-628-3, s. 840-857) poddałem krytyce projektowane regulacje prawne wprowadzające szczególny reżim odpowiedzialności odszkodowawczej urzędników administracji publicznej. W konkluzjach postawiłem tezę, że niezależnie od błędów i niespójności w zakresie rozwiązań szczegółowych, już sama idea szczególnego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej urzędników jest zbyteczna i może rodzić wątpliwości co do zgodności z podstawowymi zasadami porządku prawnego. Elementem wartościowym jest zwiększenie nacisku na

indywidualną odpowiedzialność cywilną urzędnika za zawinione przezeń błędy. Do tego celu nie jest jednak potrzebne tworzenie nowych, szczególnych regulacji prawnych, lecz zobligowanie podmiotów zwierzchnich do wykorzystywania instrumentów już istniejących. Wyraziłem pogląd, że rozwiązaniem problemu sprawności funkcjonowania administracji publicznej nie jest stosowanie instrumentów władczych i represyjnych, lecz kompleksowa reorganizacja korpusu urzędniczego. Sprawny i wysoko wykwalifikowany personel daje lepsze gwarancje mniejszej ilości błędów i patologii w działalności administracji publicznej niż najsurowszy reżim odpowiedzialności prawnej.

Zmiany prawne w reżimie odpowiedzialności za władcze bezprawie, wprowadzone nowelizacją Kodeksu cywilnego z 17 czerwca 2004 r., spowodowały pojawienie się problemów intertemporalnych, z uwagi na istotne różnice w dawnych i nowych regulacjach, zarówno co do zasad podstawowych, jak i rozwiązań szczegółowych. Zagadnieniom tym poświęciłem dwa artykuły (*Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2008 r. (III CZP 101/08)*, Orzecznictwo Sądów Polskich, 2009, z. 10, ISSN: 0867-1850, s. 738-743; *Aspekty intertemporalne realizacji roszczeń odszkodowawczych z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych*, Przegląd Prawa Publicznego, 2012, nr 4, ISSN: 1896-8996; s. 51-71). W obydwu tekstach analizowałem problematykę rozumienia pojęcia „zdarzenia prawnego” jako zasadniczego kryterium stosowania regulacji intertemporalnych w odniesieniu do odpowiedzialności za wadliwe decyzje administracyjne. Zwróciłem też uwagę na pewne negatywne dla poszkodowanych konsekwencje zmiany stanu prawnego, uwidocznione komentowaną uchwałą (m.in. w zakresie przedawnienia roszczeń).

Zwieńczeniem prowadzonych przez mnie badań nad problematyką odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej stała się monografia przygotowana wspólnie z prof. Ewą Bagińską (*Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji, System prawa administracyjnego*. Tom 12, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel), wyd. C.H. Beck; wyd. I, Warszawa 2010, ISBN: 978-83-255-1586-7, s. XX + 593; wyd. II, Warszawa 2016, ISBN: 978-83-255-8743-7, s. XXIII+709). W ramach tego opracowania przygotowałem zagadnienia dotyczące: charakteru prawnego odpowiedzialności za działania legalne; ewolucji zasad odpowiedzialności za działania legalne; tendencji rozwojowych w zakresie indemnizacji szkód legalnych; konstytucyjnych podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkód wyrządzonych zgodnym z prawem działaniem administracji publicznej; publicznego prawa podmiotowego do odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych legalnym działaniem administracji publicznej; zasady słuszności jako podstawy odpowiedzialności za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej;

przesłanek odpowiedzialności za działania legalne administracji; szczególnych problemów przedawnienia roszczeń wynikających z legalnych działań administracji; odpowiedzialności za bezprawie normatywnego w zakresie aktów prawa miejscowego; zakresu podmiotowego odpowiedzialności; form rekompensaty; drogi dochodzenia roszczeń; problemu naprawiania szkód wynikających z powojennych aktów przejęcia mienia na rzecz państwa.

Ad. III. Wywłaszczenie i inne publicznoprawne ograniczenia własności

Obszerną dziedzinę moich badań stanowią również zagadnienia szeroko rozumianego wywłaszczenia i innych publicznoprawnych ograniczeń własności. Zagadnienia te analizowałem w aspekcie ogólniejszym, odnosząc problematykę wywłaszczenia do podstawowych konstytucyjnych i międzynarodowych standardów prawnych ochrony własności, jak również w aspekcie bardziej szczegółowych zagadnień – zwrotu wywłaszczonych nieruchomości oraz szczególnych trybów pozbawienia własności na potrzeby realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych.

W artykule *Standardy prawne w zakresie wywłaszczenia w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* (Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL, ISSN: 1896-6365, 2006, t. II, z. 1, s. 167-184) na bazie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przedstawiłem podstawowe zagadnienia związane z konwencyjnym standardem ochrony własności (pojęcie mienia jako przedmiotu ochrony, zakres podmiotowy ochrony, typy dopuszczalnych ingerencji państwa w prawo własności, pojęcie wywłaszczenia i prawne warunki jego dopuszczalności, standardy konwencyjne w zakresie odszkodowania z tytułu wywłaszczenia). We wnioskach końcowych zwróciłem uwagę na wpływ poglądów orzecznictwa ETPC na kształtowanie standardów ochrony własności w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego.

W artykule *Publicznoprawne ograniczenia własności we współczesnym demokratycznym państwie prawa* (w: *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, A. Dybała, Warszawa 2009, ISBN: 978-83-7620-208-2, s. 339-353) starałem się zasygnalizować podstawowe znamiona procesu przemian pojmowania własności i jej publicznoprawnych ograniczeń we współczesnym demokratycznym państwie prawa. Współcześnie istotę publicznoprawnych ograniczeń własności wyznacza konstrukcja tzw. społecznego związania własności (niem. *Sozialbindung*). W warunkach gospodarki rynkowej założeniem wyjściowym jest wolność jednostki w korzystaniu z własności, jednak nie pojmowana bezgranicznie, lecz obwarowana szeregiem ograniczeń podyktowanych interesem publicznym. Rolą prawodawcy przy

tworzeniu ograniczeń prawa własności jest balansowanie kolidujących ze sobą wartości celem znalezienia „złotego środka” pomiędzy wolnością właściciela a interesem ogółu. Zjawiska multicytryczności systemów prawnych oraz globalizacji powodują, że zmieniają się ośrodki decyzyjne tworzące prawne ograniczenia własności, a władczą ingerencję w sferę własności uzasadniają coraz częściej zjawiska o skali światowej.

W artykule *Charakter prawny roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości* (Samorząd Terytorialny, 2008, nr 1-2, ISSN: 0867-4973, s. 138-153) zwróciłem uwagę, że choć analizowane roszczenie zmierza do odwrócenia skutków władczego, administracyjnego aktu wywłaszczenia, jest powszechnie traktowane jako roszczenie cywilnoprawne. Szczegółowa analiza wskazała, że różni się ono istotnie od typowych majątkowych roszczeń cywilnoprawnych. Różnice rozciągają się na wiele kwestii – począwszy od drogi dochodzenia roszczeń (administracyjnej), poprzez zakres podmiotowy (ograniczone możliwości przejścia na następców prawnych, wyłączenie dochodzenia roszczenia w przypadkach przejścia uprawnień do władania nieruchomością wywłączoną na osoby trzecie), a skończywszy na przedawnieniu roszczenia (roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie podlegają przedawnieniu, co stanowi wyłom w podstawowej zasadzie przedawniania majątkowych roszczeń cywilnoprawnych).

W kręgu tej samej problematyki badawczej pozostaje artykuł *Zwrot nieruchomości wywłaszczonych lub przejętych pod budowę dróg publicznych* (Przegląd Prawa Publicznego, ISSN: 1896-8996, 2008, nr 2, s. 62-87). Zwróciłem uwagę, że problemy związane z rozpatrywaniem roszczeń o zwrot wywłaszczonych czy przejętych nieruchomości wiążą się z faktem występowania w tym przypadku istotnej kolizji wartości. Z jednej strony za ułatwieniem dochodzenia tych roszczeń przemawiają względy ochrony własności i innych praw majątkowych oraz ściśle interpretowane wymogi praworządności, pozwalające na władczą ingerencję w sferę praw jednostki tylko w sytuacjach, gdy jest to rzeczywiście konieczne dla ochrony interesu publicznego. Z drugiej – nie można tracić z pola widzenia faktu, że roszczenia o zwrot dotyczą zdarzeń bardzo często zaistniałych w odległej przeszłości, a w międzyczasie został ukształtowany określony stan prawny nieruchomości. Wzruszanie skutków tych zdarzeń zagraża bezpieczeństwu zaistniałych stosunków prawnych, zasługujących zazwyczaj na nie mniejszą ochronę niż prawa byłych właścicieli lub ich następców prawnych.

Z kolei w artykule *Uproszczone procedury realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych a ochrona praw jednostki* (w: *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012,

ISBN: 978-83-7620-858-9, s. 339-369) analizowałem potencjalne „słabe punkty” regulacji specjalnych w dziedzinie przygotowania i realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych, które mogą skutkować naruszeniem konstytucyjnych i międzynarodowych standardów ochrony praw jednostki. W mojej ocenie, do szczególnej polaryzacji interesu publicznego i interesów jednostek dochodzi następujących sferach: ograniczeniach gwarancji i uprawnień proceduralnych stron w toku postępowania administracyjnego; ograniczeniach kontroli sądownoadministracyjnej decyzji określających prawne warunki inwestycji; skutkach ekspropriacyjnych decyzji inwestycyjnych. W mojej ocenie ustawodawcy nie do końca udało się zachować właściwą równowagę pomiędzy wymogami interesu publicznego a ochroną praw jednostek. Niebezpiecznym zjawiskiem jest także mnożenie regulacji specjalnych, powodujące, że to, co miało być wyjątkiem, staje się regułą. Prowadzi to do powielania również rozwiązań błędnych, rodzących liczne kontrowersje w praktycznym stosowaniu.

W tym samym kręgu zainteresowań badawczych znajduje się artykuł: *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń własności zabytków w świetle konstytucyjnych i konwencyjnych standardów ochrony własności* (Roczniki Nauk Prawnych, ISSN: 1507-7896, vol. 27, no 3 (2017), s. 63-89), jaki napisałem w ramach realizacji grantu „Prawne formy działania wojewódzkiego konserwatora zabytków”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (konkurs Opus; nr projektu: 2015/19/B/HS5/02525; okres realizacji: 8 czerwca 2016 r. – 7 czerwca 2019 r.; kierownik: dr hab. T. Sienkiewicz). W artykule powróciłem do zagadnień publicznoprawnych ograniczeń własności w kontekście zasady ochrony własności, ale tym razem z uwzględnieniem bardziej szczegółowej perspektywy, odnoszącej się do własności zabytków. W artykule starałem się wypunktować podstawowe problemy związane z wyważeniem kolidujących wartości ochrony własności prywatnej oraz zabezpieczenia trwałości dziedzictwa kulturowego państwa i całej ludzkości.

Ad. IV. Zagadnienia sądowej kontroli administracji publicznej

Kolejny obszar moich zainteresowań badawczych stanowią opracowania różnych zagadnień związanych z zagadnieniami sądowej kontroli administracji publicznej. Istotną inspiracją do podjęcia tych badań była moja praca zawodowa w sądzie administracyjnym, najpierw na stanowisku asystenta sędziego, a od czerwca 2017 r. – asesora sądowego.

Dwa z tych artykułów dotyczą problematyki tzw. emerytur pomostowych. Pierwszy z nich to *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 września 2011 r., sygn. akt I OSK 422/11* (Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, ISSN: 1734-803X, 2012, z. 3; s. 185-194).

Komentowane orzeczenie dotyczyło wykładni podstawowych dla całej konstrukcji emerytur pomostowych pojęć prac w szczególnych warunkach oraz prac o szczególnym charakterze. Co więcej, na tle tego orzeczenia ujawnił się problem poważnej rozbieżności w orzecznictwie, wynikający z faktu, że w bardzo krótkim czasie, w analogicznym stanie faktycznym i prawnym, zapadły wyroki NSA, w których wyrażono diametralnie różne tezy dotyczące wykładni wskazanych wyżej pojęć. Rozbieżność ocen kazała postawić pytania o fundamentalne relacje pomiędzy niezawisłością sędziowską a jednolitością orzecznictwa oraz o możliwych skutkach prawnych braku tej jednolitości.

Drugi artykuł w tym obszarze (*Problematyka emerytur pomostowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, ISSN: 0032-6186, 2013, nr 2, s. 24-33) ma charakter ogólniejszy. Staralem się w nim przedstawić główne tendencje orzecznicze w sprawach rozstrzyganych przez sądy administracyjne na tle problematyki emerytur pomostowych. W sprawach, w których wystąpiły rozbieżności w orzecznictwie, podjąłem krytyczną analizę spornych stanowisk.

W krytycznej *Glosie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 2012 roku, II GSK 1779/11* (Przeгляд Prawa Publicznego, ISSN: 1896-8996, 2013, nr 4, ss. 95-104) podjąłem polemikę z argumentami Sądu, wyrażonymi w odniesieniu do zakresu kompetencji ministra rozpatrującego odwołanie od uchwały organu samorządu zawodowego oraz interpretacji jednej z przesłanek wpisu na listę bez obowiązku odbycia aplikacji i zdania egzaminu zawodowego. Ponadto zwróciłem uwagę na dwa ciekawe problemy proceduralne, jakie ujawniły się na kanwie tej sprawy: po pierwsze specyficzne powiązanie rozstrzygnięć organu odwoławczego i skutków orzeczenia sądu uwzględniającego skargę, po drugie, problem interpretacji przepisów dopuszczających formułę orzeczenia reformatorskiego przy rozpoznaniu skargi kasacyjnej.

W artykule *Granice rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego w sprawach kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego* (Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, ISSN: 1734-803X, 2013, z. 6; ss. 52-72) podjąłem próbę analizy trzech szczegółowych problematycznych kwestii związanych z szerokim zagadnieniem granic rozpoznania i orzekania sądu w sprawach kontroli uchwał organów samorządu terytorialnego. Po pierwsze – zakresu możliwości wyjścia sądu poza granice zaskarżenia i objęcia kontrolą również niezaskarżonych części aktu. Po drugie – dopuszczalności objęcia kontrolą aktu niezaskarżonego bezpośrednio, ale pozostającego w ścisłym związku z przedmiotem zaskarżenia. Po trzecie – zakresu powagi rzeczy osądzonej w sprawach kontroli aktów organów samorządowych.

Artykuł *Odwołania do Ewangelii w orzeczeniach sądów administracyjnych* (w: *Veritatem in caritate. Księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Księdza Biskupa Profesora Jana Śrutwy*, red. ks. bp W. Depo, ks. bp M. Leszczyński, ks. T. Guz, P. Marzec, Lublin 2011, ISBN: 978-83-7702-182-8, s. 1017-1025), stanowi ciekawą przygodę intelektualną poszukiwania wspólnoty wydawałoby się dwóch wykluczających się porządków normatywno-aksjologicznych: wiary i prawa. Oczywiście jest, że normy religijne, których źródłem jest Ewangelia nie mogą stanowić bezpośrednio norm dopełnienia, w oparciu o które wyrażany jest zwrot stosunkowy o zgodności z prawem zaskarżonego do sądu aktu. Tym niemniej jednak, analizując orzeczenia polskich sądów administracyjnych, odnalazłem kilka wyroków, w których uzasadnieniach występują bezpośrednie odwołania do tekstów Ewangelii. Na ich bazie wskazałem pewne wnioski na temat tego niezwykle ciekawego zjawiska przenikania się dwóch różnych systemów normatywnych. Okazało się, że pozaprawne odwołania do Ewangelii mogą w pewnych przypadkach służyć wzmocnieniu argumentacji prawniczej, a tym samym stanowić środek zwiększający aprobatę rozstrzygnięcia. Jest to jednak możliwe tylko przy przyjęciu założenia, że adresat wypowiedzi zawartej w uzasadnieniu orzeczenia sądowego akceptuje pozaprawny system norm, do którego sąd się odwołuje.

Ad. V. Inne zagadnienia

Dwa z artykułów w ramach pozostałych obszarów moich zainteresowań naukowych dotyczyły problematyki kompetencji prawotwórczych organów samorządowych. W artykule *Relacje pomiędzy rozporządzeniem a aktem prawa miejscowego* (w: *Legislacja administracyjna*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, ISBN: 978-83-264-3878-3, s. 101-120) poddałem analizie relacje pomiędzy dwoma podstawowymi formami legislacji administracyjnej. Analiza dotyczyła takich kwestii, jak zakres wpływu upoważnienia ustawowego i związanej z tym swobody kształtowania regulacji prawnej przez prawodawcę delegowanego, wzajemna pozycja obydwu rodzajów aktów w hierarchii źródeł prawa, możliwości ewentualnego oddziaływania (treściowego, formalnego) jednego rodzaju aktów na drugi. Na podstawie przeprowadzonych badań postawiłem tezę, że z uwagi na istniejące w obowiązujących przepisach możliwości oddziaływania rozporządzeń na treść aktów prawa miejscowego należy przyjąć ich wyższą pozycję w hierarchii źródeł prawa.

Z kolei w artykule *Uchwały rady gminy w sprawach nazw ulic i placów* (Samorząd Terytorialny, ISSN: 0867-4973, 2013, nr 4, s. 22-37), wskazałem na pewne problematyczne kwestie związane z tymi zagadnieniami, interesujące z punktu widzenia analizy doktrynalnej,

bo ogniskujące zagadnienia ważne dla istoty samorządu terytorialnego. W szczególności już sam normatywny charakter uchwał w sprawie nazw ulic i placów nie jest oczywisty i stanowi źródło kontrowersji w orzecznictwie i doktrynie, obrazujących szerszy problem klasyfikacji aktów podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Zwróciłem też uwagę na zagadnienia proceduralne związane z omawianą problematyką, w szczególności na pojawiający w orzecznictwie problem obowiązku konsultacji społecznych przed podjęciem uchwały w sprawie nadania lub zmiany nazwy ulicy. Analizowałem również inne problemy, jakie ujawniły się w orzecznictwie sądowym na tle skarg na uchwały rady gminy w tym zakresie – m.in. zagadnienia legitymacji skargowej czy problem skargi na bezczynność rady gminy wyrażającą się w nienadaniu nazwy ulicy, który ukazuje szersze zagadnienie zaskarżalności i skuteczności kontroli zaniechań prawodawczych (bezczywności prawotwórczej) jednostek samorządu terytorialnego.

W artykule *Status prawny studentów niepełnosprawnych* (Niepełnosprawność i rehabilitacja, ISSN: 1642-1981, 2007, nr 2, ss. 3-18) analizowałem regulacje prawne w zakresie szkolnictwa wyższego odnoszące się do studentów niepełnosprawnych w perspektywie podstawowych konstytucyjnych regulacji wyznaczających status studenta niepełnosprawnego (zasady równości, obowiązku państwa pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej oraz prawa do nauki). W artykule postawiłem tezę, że obowiązujące przepisy ustawodawstwa zwykłego w tym zakresie w zbyt skromnym stopniu odnoszą się do osób niepełnosprawnych. Postulowałem zmiany prawne zmierzające do ukierunkowania polityki władz publicznych nie wyłącznie na wsparcie socjalne, ale bardziej na możliwości samorozwoju studentów niepełnosprawnych.

Z kolei w artykule *Zmiany w prawie gospodarczym a wymogi państwa prawa* (Przegląd Prawa Publicznego, ISSN: 1896-8996, 2008, nr 7-8, s. 15-37) starałem się zasygnalizować podstawowe kierunki argumentacji w orzecznictwie sądów krajowych (w szczególności TK) oraz unijnych w odniesieniu do konieczności poszukiwania równowagi pomiędzy dwiema sprzecznymi tendencjami. Z jednej strony istnieje konieczność elastycznego prawotwórstwa w sferze gospodarczej, stale dostosowującego się do zmieniającej się sytuacji społeczno-ekonomicznej. Stąd wynika konieczność zapewnienia prawodawcy odpowiedniego zakresu luzu decyzyjnego. Z drugiej strony konieczne jest również uwzględnianie interesów indywidualnych przedsiębiorców, którym zależy na stabilności uregulowań prawnych, pozwalającej prawidłowo szacować ryzyko gospodarcze, a także na ochronie nabytych na podstawie wcześniejszych przepisów uprawnień. Tam, gdzie

realizacja interesu publicznego wymaga zmian prawnych, obowiązkiem prawodawcy jest stworzenie odpowiednich regulacji przejściowych, umożliwiających dostosowanie się przedsiębiorców do nowej sytuacji prawnej, względnie zrekompensowanie poniesionych przez przedsiębiorców strat, w szczególności poprzez świadczenia odszkodowawcze.

Dwa opracowane przeze mnie artykuły dotyczą zagadnień postępowania administracyjnego. Pierwszy z nich (*Procedura administracyjna [w:] Synteza prawa polskiego 1918-1939*, red. T. Guz, J. Głuchowski, M. Pałubska, Warszawa 2013, ss. 195-234) powstał w ramach projektu badawczego, którego zamierzeniem było przedstawienie systemu prawa polskiego i jego poszczególnych dyscyplin zarówno od strony badawczej, jak i w sferze stosowania prawa w poszczególnych okresach ustrojowych państwa (w tym przypadku w okresie międzywojennym). Przygotowany przeze mnie tekst prezentuje problematykę postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego (w aspekcie ustroju sądów oraz zarysu postępowania) w świetle regulacji obowiązujących w Polsce w okresie międzywojennym.

Drugi z artykułów (*Wznowienie postępowania w sprawie nadania stopnia lub tytułu naukowego (w: Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*; red. J. P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny, Lublin 2016, ISBN: 978-83-944180-0-7, s. 111-130, napisany wspólnie z ks. prof. Sławomirem Fundowiczem, udział: 50%) dotyczy problematyki spraw o nadanie stopnia lub tytułu naukowego, których specyfika jest źródłem wielu teoretycznych i praktycznych problemów związanych z odpowiednim stosowaniem w tych postępowaniach przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Do szczególnie problemowych kwestii należy weryfikacja ostatecznych decyzji o nadaniu stopnia lub tytułu w trybach nadzwyczajnych, w tym w analizowanym w artykule trybie wznowienia postępowania. Kluczowe poruszane kwestie dotyczyły zagadnień intertemporalnych (podstaw prawnych wznowionego postępowania), organów właściwych, zastosowania tzw. przesłanek negatywnych uchylecia decyzji, przebiegu postępowania i uprawnień procesowych stron.

5.2. Kierownictwo lub udział w projektach badawczych finansowanych w trybie krajowych lub międzynarodowych postępowań konkursowych

W latach 2016-2018 byłem **kierownikiem** projektu badawczego pt. „Nadużycie i obejście prawa w prawie administracyjnym (Abuse of rights in administrative law)”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (konkurs Opus; nr projektu: 2015/17/B/HS5/00430; okres realizacji: 26 stycznia 2016 r. – 25 stycznia 2018 r.).

W ramach realizacji projektu badawczego odbyłem trzy **kwerendy naukowe** w Zweigbibliothek Rechtswissenschaften Humboldt-Universität zu Berlin (kwiecień 2016 r.), Fachbereichsbibliothek Rechtswissenschaften Universität Wien (wrzesień 2016 r.) oraz Staatsbibliothek zu Berlin (luty/marzec 2017 r.). Zwińczeniem realizacji projektu jest monografia *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, stanowiąca osiągnięcie naukowe, które wskazuję jako podstawę ubiegania się przeze mnie o uzyskanie stopnia naukowego doktora habilitowanego.

Od czerwca 2016 r. jestem **wykonawcą** w projekcie badawczym pt. „Prawne formy działania wojewódzkiego konserwatora zabytków”, finansowanym ze środków Narodowego Centrum Nauki, którego kierownikiem jest dr hab. Tomasz Sienkiewicz (konkurs Opus; nr projektu: 2015/19/B/HS5/02525; okres realizacji: 8 czerwca 2016 r. – 7 czerwca 2019 r.). W ramach realizacji projektu, według stanu na dzień 14 maja 2018 r., opublikowałem wskazany wyżej artykuł naukowy *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń własności zabytków w świetle konstytucyjnych i konwencyjnych standardów ochrony własności*.

5.3. Wygłoszenie referatów na międzynarodowych lub krajowych konferencjach naukowych

Po uzyskaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych wygłosiłem **4** referaty na konferencjach **międzynarodowych za granicą** oraz **17** referatów na konferencjach **krajowych** (o zasięgu ogólnopolskim). Szczegółowy wykaz wygłoszonych referatów znajduje się w wykazie opublikowanych prac naukowych oraz informacji o osiągnięciach, dydaktycznych, współpracy naukowej i popularyzacji nauki (załącznik nr 4)

