

Warszawa, dnia 10 stycznia 2019 r.

dr Jan Chmielewski
adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego,
Publicznego Gospodarczego i Handlowego
Akademia Leona Koźmińskiego

Załącznik nr 2
AUTOREFERAT
PRZEDSTAWIAJĄCY DOROBEK NAUKOWY

Spis treści

I. Przebieg rozwoju naukowego.....	2
II. Charakterystyka osiągnięcia naukowego uzyskanego po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiącego znaczny wkład w rozwój nauki prawa.....	3
III. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych po uzyskaniu stopnia doktora.	12
1. Wprowadzenie.....	12
2. Postępowanie administracyjne i sędowo-administracyjne.....	12
3. Prawo ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem prawa leśnego.....	18
4. Prawo administracyjne – ogólne i materialne.....	24
5. Plany naukowe – podstawowe kierunki przyszłych badań.....	26
IV. Udział w międzynarodowych i krajowych konferencjach.....	27
1. Z wygłoszeniem referatu	27
2. Bez wygłoszonego referatu.....	28
V. Dorobek dydaktyczny i organizacyjny.....	30
1. Dydaktyka.....	30
2. Sprawy organizacyjne.....	31
VI. Udział w projektach badawczych.....	32

I. Przebieg rozwoju naukowego

W 2009 r. ukończyłem jednolite studia magisterskie na kierunku prawo w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego. Pracę magisterską pt. *Typologia przestępstw w Acta maleficorum Wisniciae – Księżde złoczyńców sądu kryminalnego w Wiśniczu (1629 – 1665)* napisałem pod kierunkiem prof. zw. dr hab. Jacka Matuszewskiego i obroniłem uzyskując z egzaminu dyplomowego ocenę bardzo dobrą. Z dniem 1 października 2010 r. zostałem zatrudniony jako asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego i Prawa Administracyjnego Gospodarczego, przekształconej następnie – w 2017 r. – w Katedrę Prawa Administracyjnego, Publicznego Gospodarczego i Handlowego.

Po zatrudnieniu na stanowisku asystenta zacząłem przygotowywać dysertację doktorską w czasie badań prowadzonych w ramach Prawniczego Seminarium Doktorskiego ALK. Moim opiekunem naukowym i promotorem był prof. ALK dr hab. Waldemar Hoff. Pracę doktorską zatytułowaną *Nadrzędny interes publiczny w prawie ochrony przyrody* obroniłem dnia 16 maja 2013 r. uzyskując stopień naukowy doktora nauk prawnych. Recenzentami pracy byli prof. zw. dr hab. Stanisław Wrzosek oraz prof. ALK dr hab. Andrzej Kabat. Uchwałą Rady Programowej Kolegium Prawa ALK praca została skierowana do XLIX konkursu Państwa i Prawa na najlepsze prace habilitacyjne i doktorskie z dziedziny nauk prawnych. Z dniem 1 października 2013 r. zostałem zatrudniony na stanowisku adiunkta.

Nieprzerwanie od początku zatrudnienia w uczelni pełniłem i nadal pełnię funkcję sekretarza Katedry. Ponadto od 2012 r. jestem koordynatorem Sekcji Prawa Administracyjnego w Studenckiej Poradni Prawnej ALK, w której studenci pod moją opieką merytoryczną zajmują się świadczeniem pomocy prawnej polegającej m. in. na sporządzaniu opinii prawnych, pism i środków prawnych w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym. Od 2013 r. jestem kustoszem Muzeum Sądownictwa im. Prof. Wojciecha Sokolewicza w ALK natomiast w marcu 2017 r. zostałem powołany przez Rektora ALK na Rzecznika Dyscyplinarnego Doktorantów Akademii Leona Koźmińskiego. Prowadzę zajęcia dydaktyczne na kierunkach prawo i administracja, zarówno w języku polskim jak i w języku angielskim m. in. dla studentów z wymiany międzynarodowej.

Od 2015 r. jestem zatrudniony w Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowisku asystenta specjalisty do spraw orzecznictwa. Do moich obowiązków należy sporządzanie analiz, opracowań, monitorowanie orzecznictwa i

podejmowanie działań związanych z zapewnieniem jego jednolitości oraz ze sprawnością postępowania sądowego.

Posługuję się biegle językiem angielskim. Potwierdzają to uzyskane przeze mnie certyfikaty, m. in. Dyplom ukończenia dziewięcioletniego kursu języka angielskiego w English Language Collage – Szkole Języka Angielskiego („Metodyści”), First Certificate in English czy Certificate in Advanced English. Natomiast język niemiecki, jako absolwent XLIX Liceum Ogólnokształcącego im. Johanna Wolfganga Goethego w Warszawie, opanowałem w stopniu średniozaawansowanym.

II. Charakterystyka osiągnięcia naukowego uzyskanego po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiącego znaczny wkład w rozwój nauki prawa

Jako osiągnięcie naukowe spełniające wymogi, o których stanowi art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) wskazuję monografię *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, która została opublikowana w 2018 r. w wydawnictwie Wolters Kluwer, ISBN: 978-83-8160-030-9, s. 472.

Podstawowym celem monografii jest identyfikacja przepisów oraz instytucji unormowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego, które – jeżeli tylko prawidłowo stosowane – mogą przyczynić się, bardziej niż inne regulacje, do realizacji zasady budzenia zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej (art. 8 § 1 K.p.a.). Wymiernym efektem przeprowadzonej analizy jest zmniejszenie nieostrości badanej dyrektywy postępowania uchodzącej w piśmiennictwie i judykaturze za najbardziej ogólną zasadę procedury administracyjnej. Celowi podstawowemu przedkładanej monografii towarzyszyły cele szczegółowe. Przede wszystkim określiłem i zdefiniowałem pojęcie zaufania na gruncie prawa i postępowania administracyjnego. Następnie konieczne było wytyczenie obszarów oraz granic stosowania zasady budzenia zaufania i – w konsekwencji – ustalenie rzeczywistego zakresu jej aplikacji przez administrację publiczną. Dopelnienie celów szczegółowych opracowania stanowiło rozpoznanie pojęć i konstrukcji ogólnego i materialnego prawa administracyjnego, które są szczególnie mocno powiązane z realizacją zasady budzenia zaufania.

Prezentowana monografia jest nowatorska, gdyż opiera się na nie występującym dotychczas w nauce prawa i postępowania administracyjnego podejściu do zasady budzenia

zaufania. Mianowicie przepis art. 8 § 1 K.p.a. statuuje normę programową zakreślającą cel w postaci obowiązku budzenia zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej z tym, że ustawodawca nie precyzuje środków, przy pomocy których ma nastąpić realizacja tego celu. Organy administracji publicznej nie mogą koncentrować swoich wysiłków wyłącznie na odwracaniu niebezpieczeństwa, jakim jest zniweczenie lub dewaluacja zaufania, ale muszą podejmować działania (czynności procesowe) ukierunkowane na generowanie zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej.

Z racji programowego (zadaniowego) charakteru omawianej zasady z jednej strony oraz występującego w niej zwrotu ocennego (niedookreślonego) z drugiej strony, w poglądach doktryny i orzecznictwa dominowało dotychczas podejście opierające się na jej negatywnym ujmowaniu, tj. wskazywaniu, jakie działania organów naruszają zasadę wyrażoną w art. 8 K.p.a. Na takie ujęcie problematyki zasady budzenia zaufania zwracał uwagę Z. Kmiecik (*Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki*, Samorząd Terytorialny 1997, Nr 11). Ponadto zasada budzenia (a wcześniej pogłębiania) zaufania była omawiana w komentarzach oraz opracowaniach podręcznikowych, jednakże pomimo jej szczególnego znaczenia (klamra spinająca całość zasad ogólnych postępowania administracyjnego), przedstawiciele doktryny nie precyzowali pełnego katalogu środków, które przyczyniają się do realizacji tej zasady. Podkreślano, że akcentowany w tej zasadzie postulat humanizacji stosunków jednostka – organ administracyjny został sformułowany w przepisach K.p.a. w sposób ogólny, lecz jego rozwinięciem są liczne, szczegółowe przepisy procedury administracyjnej (E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty. Wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 55). Także w nowszych opracowaniach dostrzega się, że zasada ogólna wyrażona w art. 8 K.p.a. wbrew pozorom stwarzanym przez jej brzmienie, posiada istotne treści normatywne, co wielokrotnie wykazywano w judykaturze poprzez kwalifikację jako niezgodnych z tą zasadą różnych przypadków działań organów administracji publicznej (J. Borkowski, *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądownoadministracyjnego*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 39).

W literaturze przedmiotu ugruntowała się więc tendencja do wskazywania ogólnych wymogów prowadzenia postępowania w sposób odpowiadający dyspozycji omawianej zasady (np. dbanie o równość wszystkich uczestników postępowania, stałość rozstrzygnięć administracyjnych, prowadzenie postępowania zgodnie z przepisami prawa procesowego i materialnego, tak: B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania*

administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, s. 87-89) bez wyczerpującego konkretyzowania środków optymalizujących cele zakreślone przez ustawodawcę w art. 8 K.p.a., bądź też przedstawiciele doktryny ograniczają się do sygnalizowanego przed chwilą ujęcia negatywnego treści badanej zasady. W przedkładanej monografii nastąpiło odejście od dotychczasowego kierunku badań na rzecz wyczerpującej identyfikacji przepisów (instytucji procesowych), które można wyodrębnić jako środki najpełniej zmierzające do realizacji zasady ogólnej budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej.

Pozostając przy dotychczasowym stanie badań należy podkreślić, że w wydanej przed kilku laty pracy zbiorowej będącej publikacją pokonferencyjną (*Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015) zaufanie współwystępuje ze sprawiedliwością. Autorzy nie przeprowadzali kompleksowej analizy zasady zaufania koncentrując się na wybranych, szczegółowych regulacjach materialnego i procesowego prawa administracyjnego. Z kolei w monografii J. Lemańskiej (*Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016) dokonano identyfikacji oraz opisu mechanizmów chroniących jednostkę przed nadużyciem zaufania w przypadkach, gdy pokładane w administracji publicznej zaufanie zostanie zawiedzione. Przedmiotem rozważań J. Lemańska uczyniła jeden z rodzajów zaufania, lub inaczej mówiąc sytuacje, w których zaufanie do administracji zostało już rozbudzone i dlatego wymaga odpowiedniej ochrony. Wobec tego w dyskursie naukowym istnieje przestrzeń dla odrębnego opracowania w całości obejmującego pełną identyfikację przepisów (instytucji) procesowych, które najpełniej realizują zasadę budzenia zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej.

W opracowaniu sformułowałem dwa wstępne założenia badawcze. Zgodnie z pierwszym z nich niedookreślony charakter oraz znaczna nieostrość, którymi cechuje się zasada budzenia zaufania powoduje, że organy administracyjne zbyt rzadko uwzględniają ją w swojej praktyce orzeczniczej. W myśl drugiego założenia badawczego, zasada budzenia zaufania, gdy idzie o jej aspekt znaczeniowy, przeszła wyraźne, lecz nie rewolucyjne przeobrażenia. Jej istota, związana z poszanowaniem kultury administrowania oraz rzetelnością procesu administracyjnego, pozostała w swoim zasadniczym zrębie niezmienna, mimo że w okresie jej obowiązywania doszło do istotnych przeobrażeń ustrojowych oraz aksjologicznych administracji publicznej. Realizacja celów pracy oraz weryfikacja założeń badawczych zostały przeprowadzone z zastosowaniem dogmatyczno-prawnej analizy przepisów uzupełnionej poglądami doktryny, a także w oparciu o judykaturę sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii

Europejskiej. W rozważaniach wykorzystano także metodę historyczną w zakresie, w jakim ukazano genezę oraz ewolucję badanej dyrektywy postępowania. Omawiana w pracy zasada nie stanowi koncepcji charakterystycznej wyłącznie dla polskiego porządku prawnego, lecz występuje w różnych kulturach prawnych, a w ślad za tym także w określonych porządkach prawnych funkcjonujących w ramach tych kultur – stąd też w opracowaniu należało sięgnąć po metodę prawnoporównawczą. Ostatnią z metod badawczych uwzględnionych w monografii było podejście interdyscyplinarne. O jego zastosowaniu przesądziły następujące przyczyny: po pierwsze, w badaniach nad prawem administracyjnym i administracją publiczną akcentuje się nieodzowność metody interdyscyplinarnej; po drugie, ustalenia i wnioski badawcze dotyczące zaufania w naukach społecznych wykorzystano posiłkowo do konstrukcji definicji i określenia tego pojęcia na gruncie prawa i postępowania administracyjnego.

Powyższe cele, założenia badawcze oraz przyjęta metodologia określiły strukturę pracy i przesądziły, że pierwsze trzy rozdziały posiadają charakter ogólnoteoretyczny, wprowadzający do szczegółowej analizy, której punkt kulminacyjny stanowi rozdział czwarty poświęcony instytucjom i regulacjom procesowym procedury administracyjnej służącym realizacji zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, jak również rozdział piąty, w którym uchwyciłem korelacje pomiędzy analizowaną zasadą a podstawowymi konstrukcjami prawa administracyjnego. Rozdział szósty dopełnia analizę i obejmuje rozważania prawnoporównawcze.

Pierwszy rozdział pracy ukazuje dorobek nauk społecznych, w tym przede wszystkim politologii, socjologii, nauki administracji, zarządzania, teorii organizacji czy ekonomii – dotyczący zaufania jako przedmiotu badań tych dyscyplin naukowych. W tej części monografii podjąłem próbę sprecyzowania pola badawczego poprzez zdefiniowanie zaufania i określenie jego charakterystycznych cech na gruncie postępowania administracyjnego, uwzględniając w tym zakresie ustalenia oraz konkluzje badawcze w/w dyscyplin nauk społecznych. Pozwoliło to na skonstruowanie ogólnej definicji zaufania (przeświadczenie, że obiekt zaufania jakim jest organ administracji publicznej, będzie działał i postępował w sposób zbieżny z interesami oraz oczekiwaniami osoby mu zawierającej – strony postępowania) i ulokowanie tego pojęcia – jako przedmiotu badań – w układzie wertykalnym (zaufanie będące relacją między władzą publiczną a obywatelami) oraz obszarze zaufania proceduralnego (zaufanie do zinstytucjonalizowanych procedur i praktyk). Przeprowadzone badania wykazały, że zaufanie w rozumieniu postępowania administracyjnego jest wyraźnie skorelowane z zaufaniem politycznym (zaufanie do organów państwa oraz ich pracowników)

i przynależy do sfery zaufania instytucjonalnego (zaufanie jako korelat profesjonalizmu organu władzy publicznej).

Drugi rozdział monografii poświęciłem zasadzie budzenia zaufania jako zasadzie prawa. Przedmiotowa problematyka była rozpatrywana w ujęciu ogólnej teorii prawa, a także – biorąc po uwagę układ hierarchiczny, w którym znajdują się normy prawne stanowiące źródła tej zasady – na poziomie ustawy zasadniczej (zasada *implicite* wywodzona z klauzuli demokratycznego państwa prawnego) oraz ustawy zwykłej (zasada *explicite* wysłowiona w treści K.p.a.). Zasada zaufania jest zasadą w znaczeniu dyrektywalnym, ale odwołując się do dorobku zagranicznej refleksji teoretyczno-prawnej można ponadto stwierdzić, że posiada ona cechy zasady rozumianej jako nakaz optymalizacji w ujęciu zasad i reguł R. Dworkina oraz, w większym stopniu, R. Alexego. Na gruncie ustawy zasadniczej posiada ona bardziej doniosłe znaczenie w procesie stanowienia prawa, podczas gdy zasada wyrażona w art. 8 K.p.a. wiąże organy w procesie jego stosowania. Przeprowadzone badania prowadzą do wniosku, że na powyższą dystynkcję można spojrzeć także w inny sposób. Mianowicie zasada zaufania wywodzona z art. 2 Konstytucji RP jest bardziej statyczna i kreuje dla organów obowiązki polegające głównie na nakazie powstrzymywania się od jej naruszania, podczas gdy zasada określona treścią art. 8 K.p.a. odznacza się charakterem dynamicznym, co przejawia się w powinnościach aktywnej postawy organów administracji publicznej ukierunkowanej na generowanie (budzenie) zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. W tej części monografii określiłem zakres aplikacji zasady budzenia zaufania, który powinien być maksymalnie szeroki z uwagi na to, że zaufanie jest założeniem i warunkiem *sine qua non* ustroju społeczeństwa. Poza prawem procesowym, jej stosowanie należy rozciągać na przepisy administracyjnego prawa materialnego. Wbrew literalnemu brzmieniu art. 8 K.p.a., ustalona w tym przepisie zasada nie obejmuje wyłącznie ogólnego postępowania jurysdykcyjnego, ale winna być uwzględniana w postępowaniach uproszczonych oraz innych niż indywidualne akty administracyjne prawnych formach działania administracji. Dotyczy to także postępowań niesformalizowanych, w których uprawnienia lub obowiązki wynikają z przepisów prawa i nie wymagają konkretyzacji, jak również czynności konsensualnych, których stronami są, poza organami, podmioty spoza systemu organów administracji publicznej. Oznacza to, że poszanowanie reguł administrowania prowadzące do budowy zaufania do władzy publicznej powinno cechować wszystkie przejawy woli działania administracji publicznej skierowane do podmiotów administrowanych. W konkluzji, wszędzie tam, gdzie obywatel styka się z administracją publiczną, powinna ona być wykonywana w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej.

Rozdział trzeci obejmuje część historyczną analizy zasady budzenia zaufania. Ukazałem tutaj jej genezę sięgającą czasów, w których nastąpiło odejście od monarchii absolutnej (państwa policyjnego) na rzecz państwa parlamentarnego, jak również ewolucję omawianej zasady w postaci skodyfikowanej normy prawnej w regulacjach polskiego postępowania administracyjnego. W tej części pracy przeanalizowałem wszystkie przeobrażenia sposobów wyśłowienia (brzmienia) zasady budzenia zaufania, spowodowane zmianami stanu normatywnego. Badania wykazały, że w treści zasady budzenia zaufania zachodziły ewolucyjne zmiany. Początkowo omawiana zasada posiadała konotacje polityczne, lecz z czasem uwidoczniło się odejście od jej wydźwięku politycznego oraz funkcji wychowawczych. Analizując percepcję treści tej zasady na przestrzeni dziesięcioleci przez judykaturę i doktrynę procesu administracyjnego, można dojść do wniosku, że była ona raczej rozwijana, aniżeli głęboko, radykalnie modyfikowana i że jej istota polegająca na rozluźnianiu biurokratycznego gorsetu administracji oraz humanizacji stosunków między tą administracją a obywatelami pozostała – mimo daleko idących zmian w podstawach ustrojowych i aksjologicznych państwa oraz administracji publicznej – zasadniczo niezmienna.

Wszystkie zasady ogólne procedury administracyjnej, w tym także zasada budzenia zaufania wyrażona w art. 8 K.p.a., powinny być respektowane i realizowane w administracyjnym toku instancji. Nie wszystkie spośród regulacji ogólnego postępowania administracyjnego przyczyniają się jednak do realizacji omawianej normy. Celem rozdziału czwartego monografii było ustalenie tych spośród przepisów K.p.a., które w sposób możliwie najbardziej pełny urzeczywistniają dyspozycję analizowanej zasady ogólnej postępowania administracyjnego. Rozważania prowadzone były tutaj w ujęciu dynamicznym – kolejności właściwej dla procesu administracyjnego i przejścia sprawy z pierwszej instancji do drugiej, a także weryfikacji decyzji w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego. Pozytywnie została zweryfikowana teza sformułowana we wstępie do tego rozdziału, zgodnie z którą zaufanie zostanie wygenerowane w stopniu większym w toku rozprawy administracyjnej niż w postępowaniu gabinetowym. Przeprowadzona analiza wykazała, że zasada zaufania może być skutecznie realizowana przez dużą liczbę regulacji, które można ująć w ramach bardziej ogólnej typologii. Po pierwsze, są to unormowania, które stanowią wyraz umiarkowanego odformalizowania postępowania administracyjnego, niepozabawiającego stron (innych uczestników postępowania) ochrony tego, co stanowi istotę procesu administracyjnego, a mianowicie ich uprawnień procesowych. Po drugie, jakkolwiek postępowanie administracyjne jest – w sensie modelowym – postępowaniem inkwizycyjnym,

to jednak w jego obrębie istnieją elementy kontrydiktoryjne i to właśnie one, jako łagodzące inkwizycyjność, mogą zostać uznane za potencjalnie budzące zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej. Po trzecie, w ramach postępowania administracyjnego można wyodrębnić instytucje, które niwelują autorytatywność i jednostronność rozstrzygnięcia administracyjnego, pozwalając stronom w mniejszym lub większym stopniu wpływać na treść aktu konkretyzującego normę prawa materialnego. Do tej grupy można także włączyć regulacje, które zapewniając udział innym niż strony podmiotom postępowań administracyjnych, zwiększają stopień kontroli organów i w konsekwencji wzmacniają praworządność ich bieżącego działania. Po czwarte, jako budzące zaufanie jawią się te regulacje K.p.a., które przełamując zasadę oficjalności, dopuszczają działanie stron (uczestników postępowania) w trybie skargowym, a także na zasadzie rozporządzalności, wprowadzając tym samym możliwość formułowania pod adresem organów konkretnych żądań, które nie mogą lub nie powinny pozostać bez odpowiedzi.

Przeprowadzona analiza daje podstawę do dalszego różnicowania i wyodrębniania znaczenia przepisów ogólnego postępowania administracyjnego dla realizacji normy programowej statuowanej w art. 8 K.p.a. Mianowicie wśród tych regulacji da się wskazać wiele instytucji, które mogą realnie zwiększać zaufanie (choć kwestią otwartą jest tutaj zawsze stopień tego stanu i problematyka jego pomiaru), jak również instytucje, które służą przywracaniu zaufania, w sytuacji gdy zostało ono utracone lub zdeprecjonowane wskutek działania organu. W tym ujęciu prawidłowe stosowanie przepisów oraz instytucji postępowania administracyjnego ma z punktu widzenia zaufania znaczenie kreacyjne bądź restytucyjne, chociaż oczywiście nie można z góry wykluczyć kombinacji tych dwóch czynników i tym samym przesądzać, że występują one tylko na zasadzie alternatywy rozłącznej.

Poza identyfikacją przepisów oraz instytucji procesowych najpełniej realizujących zasadę budzenia zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej, konieczne było ponadto odniesienie się do tych pojęć i konstrukcji prawa administracyjnego, które bezpośrednio wiążą się z urzeczywistnieniem omawianej zasady. Temu zagadnieniu poświęciłem rozdział piąty. Wskazałem w nim, że sposób w jaki organ korzysta z uznaniowej normy kompetencyjnej determinuje stopień zaufania. Zaufanie określa zewnętrzne granice uznania administracyjnego i należy do powszechnie podzielanych wartości, które powinny być uwzględniane przez organy w czasie wypełniania treścią pojęć niedookreślonych w sytuacji, gdy tego rodzaju pojęcia występują w normach upoważniających do uznaniowego rozstrzygnięcia sprawy. Czyniąc użytek z tego rodzaju

kompetencji organ powinien antycypować, czy jego rozstrzygnięcie wygeneruje czy też podkopie zaufanie do władzy publicznej. Istotny wpływ na budzenie zaufania ma także konstrukcja przyrzeczenia administracyjnego postrzegana jako emanacja omawianej zasady. Istotą tej konstrukcji jest bowiem oświadczenie woli, w którym organ deklaruje załatwienie sprawy w przyrzeczony sposób. Podtrzymanie pierwotnej deklaracji przy finalnym załatwieniu sprawy budzi zaufanie do organów władzy publicznej, czyniąc ich działania stabilnymi i przewidywalnymi. Zaufanie stanowi zewnętrzną wobec systemu prawnego wartość uzasadniającą publiczne prawa podmiotowe, ale w monografii starałem się ponadto rozstrzygnąć, czy sama zasada budzenia zaufania w postępowaniu administracyjnym może zostać sklasyfikowana jako publiczne prawo podmiotowe. W mojej ocenie na to pytanie należy odpowiedzieć przecząco, gdyż trudno mówić o możliwości wyprowadzania z przepisu art. 8 K.p.a. skutecznego roszczenia wobec organu, polegającego na wydaniu przez ten organ rozstrzygnięcia zgodnego z treścią żądania strony – działania w sposób budzący zaufanie.

W rozdziale szóstym zestawiałem ze sobą koncepcje ochrony zaufania funkcjonujące w ramach różnych kultur i porządków prawnych. Przeprowadzona analiza prawno-porównawcza wykazała, że wprowadzenie zaufania jest przedmiotem ochrony w prawie niemieckim, francuskim, brytyjskim oraz w porządku prawnym UE, to jednak ochrona ta przebiega odmiennie i cechuje się różną mocą. Genetycznie ochrona zaufania wywodzi się z niemieckiej konstrukcji państwa prawa i w systemie prawnym RFN *Vertrauensschutz* są chronione mocą norm ustawy zasadniczej (zagadnienia intertemporalne aktów normatywnych) oraz ustawy o postępowaniu administracyjnym. Także w Republice Francuskiej koncepcja *confiance légitime*, podobnie jak ochrona zaufania w RFN, funkcjonuje w postępowaniu administracyjnym na gruncie trwałości aktów administracyjnych, zwłaszcza w aspekcie ich dopuszczalnej odwołalności (cofnięcia). Jednocześnie nie posiada ona tutaj tak wyraźnej legitymacji konstytucyjnej, gdyż wywodzi się ją pośrednio z *Principes généraux du droit français*. Z kolei brytyjska koncepcja *legitimate expectations* jest zakorzeniona w idei dobrej wiary oraz – w większym stopniu – w zasadzie pewności prawa i stanowi wyraz kompromisu między realizacją interesu publicznego z jednej strony oraz ochroną interesów indywidualnych z drugiej strony. W sposób bardziej pełny i efektywny uzasadnione oczekiwania są chronione w porządku prawnym UE, w którym wypracowana we wczesnym orzecznictwie TSUE i silnie powiązana z zasadą pewności prawa konstrukcja *legitimate expectations* może stanowić podstawę unieważnienia decyzji władzy publicznej, źródło odpowiedzialności odszkodowawczej, a ponadto pełni ona istotną rolę w procesie wykładni przepisów prawa unijnego. W tym kontekście wyprowadzana z klauzuli demokratycznego

państwa prawa polska zasada zaufania do państwa i stanowiącego prawa zawiera w sobie elementy charakterystyczne dla *Vertrauensschutz* (np. zakaz retroaktywności prawa), jak również wyrażona *expressis verbis* w art. 8 § 2 K.p.a. zasada zaufania w postaci ochrony uzasadnionych oczekiwań odpowiada w istotnej części zakresowi znaczeniowemu *confidence legitime* czy – w większym stopniu – *legitimate expectations*.

Przeprowadzone badania, a w szczególności uzyskane wyniki tych badań, posiadają doniosłe znaczenie praktyczne i mogą być wykorzystywane przez organy w wykonywaniu administracji publicznej, przez sądy administracyjne w procesie sądowej kontroli działalności administracji, jak również przez obywateli (podmioty administrowane) w sytuacji, gdy kwestionują oni określone działania organów administracji publicznej. W odniesieniu do pierwszej kwestii należy przypomnieć, że podstawowym celem monografii było rozpoznanie przepisów (instytucji procesowych) unormowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego, które – jeżeli tylko prawidłowo stosowane – mogą przyczyniać się, bardziej niż inne regulacje, do realizacji zasady budzenia zaufania. Jednocześnie wysoki poziom zaufania jest kluczowy dla tego, do czego została powołana administracja – osiągnięcia interesu publicznego. Im wyższy jest ten poziom, tym bardziej efektywnie i skutecznie administracja realizuje stawiane przed nią cele (zadania) i konsekwentnie tym bardziej zwiększa się rzeczywiste osiągnięcie interesu powszechnego. Innymi słowy, w badaniach w sposób wyczerpujący zidentyfikowano środki prowadzące do wzrostu poziomowi zaufania, który umożliwia skuteczne wykonywanie administracji publicznej. Z drugiej strony, aktywność administracji nie jest nieskrępowana, gdyż jej działalność została poddana kontroli sądów administracyjnych. Przeprowadzone badania pozwalają na konstruowanie bardziej precyzyjnych wzorców tej kontroli, pełniejsze respektowanie zasady rozdziału władz oraz zwiększają efektywność ochrony praw jednostki. Wyniki badań podjętych w monografii określają treść zasady ogólnej postępowania administracyjnego wyrażonej w art. 8 K.p.a., czyniąc z niej bardziej skuteczne narzędzie kwestionowania działań administracji publicznej, a nie tylko rytualne, często pojawiające się w treści środków prawnych stwierdzenia o podkopaniu zaufania obywateli do władzy publicznej spowodowane działaniami lub zaniechaniami administracji publicznej.

III. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych po uzyskaniu stopnia doktora

1. Wprowadzenie

Po uzyskaniu stopnia doktora – poza osiągnięciem, o którym była mowa w części II niniejszego autoreferatu – opublikowałem 1 monografię będącą zmodyfikowaną wersją mojego doktoratu, 31 artykułów w periodykach naukowych, glos oraz rozdziałów w pracach zbiorowych. Kolejne 2 opracowania opublikowałem jako współautor. Ponadto 2 moje artykuły oraz 7 haseł encyklopedycznych, w tym jedno przygotowane we współautorstwie, znajdują się w druku.

W ramach mojej pracy naukowej prowadzonej po uzyskaniu stopnia doktora można wyodrębnić trzy wiodące nurty badawcze. W pierwszej kolejności przedmiotem moich zainteresowań było postępowanie administracyjne i sędowo-administracyjne (pkt 2). Badałem także unormowania oraz instytucje prawne z zakresu szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem regulacji prawa leśnego (pkt 3). W moim dorobku znajdują się ponadto rozważania i analizy poświęcone ogólnemu oraz materialnemu prawu administracyjnemu (pkt 4).

2. Postępowanie administracyjne i sędowo-administracyjne

Obszarem badawczym, na który najpierw chciałem zwrócić uwagę, jest postępowanie administracyjne z elementami postępowania przed sądami administracyjnymi. Pierwszy z wyodrębnionych kierunków obejmuje opracowania dotyczące związanych z administracyjnym tokiem instancji, ściśle procesowych instytucji ogólnej jurysdykcji administracyjnej.

W artykule pt. *Art. 61a K.p.a. jako podstawa odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego* (Monitor Prawniczy, 2014, Nr 2) zaprezentowałem znaczenie wprowadzenia przepisu art. 61a K.p.a. dla koncepcji strony w postępowaniu administracyjnym, zbudowałem katalog możliwych przyczyn odmowy wszczęcia postępowania, jak również dokonałem ich systematyzacji z uwzględnieniem podziału na postępowanie prowadzone w trybach zwykłym oraz nadzwyczajnych. Jest to o tyle istotne, że ustawodawca w treści art. 61a § 1 K.p.a. posługuje się niedookreślonym zwrotem normatywnym, gdyż wskazuje tutaj na inne uzasadnione przyczyny odmowy wszczęcia postępowania. Warto podkreślić, że opracowanie było wielokrotnie powoływane w orzecznictwie sądów administracyjnych. W artykule pt. *Pozostawienie podania bez*

rozpoznania w postępowaniu administracyjnym (art. 64 K.p.a.) (Monitor Prawniczy, 2015, Nr 2) skoncentrowałem się na analizie przesłanek, formie pozostawienia podania bez rozpoznania oraz sposobów kwestionowania tej czynności organu administracji publicznej. W tekście wyodrębniłem i szczegółowo scharakteryzowałem – w ślad za dystynkcją wprowadzoną przez ustawodawcę – przesłanki pozostawienia podania bez rozpoznania ze względu na brak adresu wnoszącego podanie, jak również – co bardziej istotne – ze względu na inne braki formalne wymagane przepisami prawa. Wnikliwemu badaniu poddałem zwłaszcza tę drugą grupę przesłanek, gdyż jest ona zakresowo pojemna i mieści w sobie potencjalnie najwięcej przyczyn uzasadniających pozostawienie podania bez rozpoznania. Problematyce związanej z umocowaniem do dokonywania czynności procesowych w imieniu stron poświęciłem artykuł pt. *Pełnomocnik i pełnomocnictwo w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (Monitor Prawniczy, 2016, Nr 11), w którym gruntownym rozważaniom poddałem zakres pełnomocnictwa, pojęcie pełnomocnika oraz kwestie wynikające z jego ustanowienia i ustania. Omówiłem tutaj normatywne podstawy oraz koncepcję pełnomocnictwa domniemanego dokonując oceny komentowanych regulacji. W konkluzjach doszedłem m. in. do wniosku, że przepisy K.p.a. normują pełnomocnictwo w sposób lakoniczny i przez to niewystarczający, co powoduje konieczność sięgania do analogii z innych gałęzi polskiego prawa procesowego. Z kolei artykuł pt. *Czynności niecierpiące zwłoki podejmowane w czasie trwania sporu o właściwość między organami administracji publicznej* (Monitor Prawniczy, 2018, Nr 13) obejmuje analizę sytuacji, w których aktywność organów pozostających w sporze odnośnie do ich właściwości, zostaje zawężona wyłącznie do niezbędnych czynności procesowych (art. 23 K.p.a.). Wśród szczegółowych zagadnień wynikających ze stosowania tego przepisu ukazałem jego zakres podmiotowo-przedmiotowy, cezurę czasową, od której aktualizuje się obowiązek podejmowania przez organy tylko czynności niecierpiących zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywateli, a także istotę tych czynności oraz praktyczne dylematy wynikające ze sposobów ich rozumienia. Sformułowałem pogląd, że zawiadomienie organu właściwego do rozstrzygnięcia sporu o właściwość o podjętych w czasie trwania sporu czynnościach posiada walor jedynie informacyjny. Natomiast w odniesieniu do kwestii zachowania ważności czynności podjętych przez organ finalnie niewłaściwy w sprawie zająłem stanowisko, że przesądzenie o konieczności ich konwalidowania powinno następować *a casu ad casum* i winien temu towarzyszyć obowiązek każdorazowego wyważania wartości (interesów), o których mowa w art. 23 K.p.a. z zasadami legalizmu oraz praworządności.

W rozdziale w pracy zbiorowej pt. *Zasada budzenia zaufania do władzy publicznej po noweli kwietniowej z 2017 r. Kodeksu postępowania administracyjnego – kilka refleksji* (w: *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski, Radom 2018) starałem się udzielić odpowiedzi na pytanie, czy zmiana zasady budzenia zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej dokonana mocą noweli kwietniowej K.p.a. z 2017 r. była radykalną modyfikacją treści normatywnej przepisu art. 8 K.p.a., czy też należy raczej w tym przypadku mówić o petryfikacji wypracowanych w praktyce orzeczniczej kierunków oraz sposobów percepcji analizowanej zasady. Rozstrzygając ten dylemat zwróciłem uwagę, że nowe elementy dodane w wyniku wspomnianej nowelizacji do treści normatywnej zasady budzenia zaufania (w postaci kierowania się przez organy wymogami proporcjonalności, bezstronności oraz równego traktowania), nie stanowią rewolucyjnego przeobrażenia tej zasady oraz radykalnej zmiany jej zakresu znaczeniowego. Mamy tutaj raczej do czynienia z ujęciem w ramy normatywne sposobów rozumienia (wykładni) tej zasady widocznych w dotychczasowej praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych. Ten sam wniosek należy odnieść do tej części art. 8 K.p.a., który przesądza o tym, że organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

Stanowienie i stosowanie prawa administracyjnego jest zdeterminowane permanentnie dokonującym się postępowem technicznym oraz technologicznym. To zagadnienie nabiera szczególnego znaczenia na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego, w którym – w celu ustalenia prawdy materialnej – organy sięgają także do środków dowodowych nienazwanych, w tym środków wynikających z rozwoju nowych technologii (zdjęć i danych z programu Google Earth, śladów DNA do tej pory kojarzonych raczej z prawem i procesem karnym czy nagrań z telefonów komórkowych). W artykule pt. *Ciekawe środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych* (Palestra. Pismo Adwokatury Polskiej, 2016, Nr 7-8) przeanalizowałem te dowody w kontekście zasady otwartego systemu środków dowodowych. Ich znaczenie będzie bowiem systematycznie rosło.

W omawianym nurcie badawczym zajmowałem się także problematyką niezłaławiania spraw w terminie. W *Głosie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2016 r., IV SAB/Wa 457/15* (Orzecznictwo Sądów Polskich, 2017, Z. 7-8) podzieliłem m. in. pogląd o tym, że zawieszenie postępowania administracyjnego nie tamuje rozpoznania sprawy ze skargi na beczynność lub przewlekłość

za okres sprzed zawieszenia, gdyż tak długo, jak długo istnieje zawisłość sprawy administracyjnej i nie została ona zakończona żadnym rozstrzygnięciem, strony mogą kwestionować niezakończoną sprawę w terminie. Wyraziłem tutaj przekonanie, że jeżeli w skardze zaskarżono formalnie bezczynność postępowania, ale całościowa analiza skargi oraz akt sprawy prowadzi do wniosku, że zamiarem strony było w istocie zaskarżenie przewlekłego prowadzenia postępowania, przedmiotem rozpoznania powinna być przewlekłość a nie bezczynność. To podejście znajduje uzasadnienie m. in. w zasadzie braku związania wojewódzkiego sądu administracyjnego granicami skargi i wynika z konieczności każdorazowego kwalifikowania zachowania organu jako bezczynności albo prowadzenia postępowania w sposób przewlekły.

Pozostając przy zagadnieniach procedury administracyjnej chciałem wskazać, że w artykule pt. *Autokontrola decyzji organu I instancji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – na tle orzecznictwa sądów administracyjnych i poglądów doktryny* (Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem, 2016, Tom VIII) skoncentrowałem się na badaniu instytucji procesowej przyznającej organowi kompetencję do uwzględnienia odwołania w całości i uchylecia lub zmiany wydanej przez ten organ decyzji (art. 132 K.p.a.). W szczególności zakresem rozważań objąłem analizę samego postępowania zmierzającego do zmiany lub uchylecia decyzji, kwestie związane ze stosowaniem tej instytucji do postanowień administracyjnych oraz w odniesieniu do niedewolutywnych środków zaskarżenia. Zbadałem ponadto przesłanki dopuszczalności korzystania z trybu autoweryfikacji (przesłanka formalna oraz materialna) i dokonałem oceny racjonalności terminu, w którym może zostać podjęte i zrealizowane legalne, a przez to skuteczne działanie samokontrolne. Na tym tle wyraziłem sceptyczny pogląd argumentując, że ustawodawca przewidział zbyt krótki termin na działanie samokontrolne. Stąd też pożądanym jest jego wydłużenie, które mogłoby się przyczynić do zwiększenia efektywności tego rodzaju działań organów administracji publicznej (zwłaszcza w sprawach z większą liczbą stron).

Kolejne dwa opracowania wiążą się merytorycznie z koncepcją domniemania załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Zagadnienie to rozważałem w *Glosie do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 4/13* (Orzecznictwo Sądów Polskich, 2014, Z. 7-8), w której skład orzekający opowiedział się za tym, że odmowa przyznania funkcjonariuszowi ABW nagrody rocznej następuje w drodze decyzji administracyjnej (rozkazu personalnego). Natomiast w *Glosie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 lipca 2014 r., IV SA/Po 223/14* (Orzecznictwo Sądów Polskich, 2016, Z. 4), podtrzymałem i rozwinąłem

wyrażone w tym orzeczeniu stanowisko, że status organów administracji przysługuje tworzonym w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, zespołom orzekającym w sprawach opinii i orzeczeń, o jakich mowa w art. 71b ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Sformułowany przeze mnie pogląd był kilkakrotnie cytowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (np. w wyrokach o sygn. I GSK 750/18, I GSK 642/16 czy I GSK 673/18).

Z kolei w *Glosie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 listopada 2013 r., IV SA/Wa 1852/13* (Orzecznictwo Sądów Polskich, 2016, Z. 9) odniosłem się krytycznie do tezy, w myśl której postanowienie prostujące postanowienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska wydane w trybie art. 77 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – dzieli losy postanowienia prostowanego. Nie znajduje zatem do niego zastosowania art. 113 § 3 K.p.a. i podlega ono zaskarżeniu w odwołaniu od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody dla danego przedsięwzięcia. Problematykę elementów konstrukcyjnych decyzji administracyjnej rozważałem w *Glosie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 października 2017 r., II SA/Sz 749/17*, (Orzecznictwo Sądów Polskich 2018, Z. 7-8). Tutaj także zakwestionowałem pogląd sądu, jakoby upływ terminu określonego w decyzji ostatecznej wydanej na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej skutkowało brakiem możliwości zmiany takiej decyzji w trybie art. 155 K.p.a. Odwołując się do konstrukcji zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej jako trybu nadzwyczajnego postępowania administracyjnego wskazałem, że może ona dotyczyć tylko takiego orzeczenia, które obowiązuje w dacie dokonywania zmiany. Termin określony w art. 26 ust. 1 pkt 1 uPSP nie jest ani terminem początkowym, ani terminem końcowym wpływającym na byt decyzji administracyjnej. Zatem odmowa lub uchylene takiej decyzji nie może nastąpić z uwagi na upływ tego terminu, lecz przez wzgląd na fakt, że za zamianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony (względy celowościowe).

W omawianym nurcie skupiłem się także na problematyce związanej z postępowaniem przed sądami administracyjnymi. W artykule pt. *Wykładnia autentyczna w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych* (Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2015, Nr 3) przeprowadziłem badanie judykatury sądów administracyjnych w kontekście jednego z typów interpretacji tekstu prawnego – wykładni autentycznej. Analiza przeprowadzona na próbie orzeczniczej pokazała, że składy orzekające

przypisują omawianemu typowi wykładni niekiedy błędne znaczenie utożsamiając ją np. z dokumentami (drukami) wytworzonymi dla potrzeb procesu legislacyjnego. Niekiedy także walor wykładni autentycznej jest przypisywany zmianom stanu normatywnego, co także wydaje się nieporozumieniem. Nie ma jednak w mojej ocenie żadnych przeszkód, aby używać tego pojęcia dla opisywania czynności sądów cywilnych polegających na wyjaśnianiu ich wyroków czy postanowień, bądź określania tym mianem definicji legalnych w ustawach oraz aktach podustawowych.

Wśród różnych prawnych form działania organów administracji publicznej poddanych kognicji sądów administracyjnych, szczególnie interesujące wydają się akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – akty nie będące ani decyzjami ani postanowieniami administracyjnymi. W *Glosie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 21 października 2014 r., II SA/Bk 619/14* (Orzecznictwo Sądów Polskich, 2015, Z. 11), przeprowadziłem analizę w/w aktów czyniąc to na gruncie wyroku w przedmiocie kontroli odesłania uproszczonego projektu organizacji ruchu drogowego w celu wprowadzenia poprawek w trybie § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem (Dz.U. nr 177, poz. 1729) jako czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. Poza wyodrębnieniem i analizą elementów konstytutywnych tych aktów (czynności), dokonałem także oceny zmian stanu normatywnego wyrażając sceptycyzm co do nowelizacji przepisów P.p.s.a. w zakresie, w jakim wyłączono zaskarżalność tego rodzajów aktów lub czynności w postępowaniach sformalizowanych.

Spornym zagadnieniem w teorii i praktyce postępowania przed sądami administracyjnymi jest kwestia dopuszczalności stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy przez tę gminę w trybie samokontroli, po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego. Za taką możliwością opowiedziałem się w *Glosie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 grudnia 2017 r., III SA/Kr 1027/17* (Orzecznictwo Sądów Polskich, 2018, Z. 12). Podkreślając brak jednolitości poglądów w tej sprawie zauważyłem, że wniesienie skargi do sądu administracyjnego skutkuje powstaniem z mocy prawa nowego stosunku prawnego, w ramach którego organ zyskuje szczególne uprawnienia. Mianowicie aktualizuje się kompetencja organu do rozpoznania skargi w trybie samokontroli na jeden ze sposobów przewidzianych przepisami ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, gdyż organ po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego nie prowadzi

nowego postępowania w sprawie. Skoro tak, to organ ten ma możliwość dokonania kontroli swojego rozstrzygnięcia jedynie w granicach wyznaczonych przepisami procedury sądowo-administracyjnej. Tym samym rada gminy uzyskuje kompetencję do stwierdzenia nieważności własnej uchwały.

3. Prawo ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem prawa leśnego

Przedmiotem regulacji prawa ochrony środowiska jest problematyka ochrony środowiska oraz jego poszczególnych elementów. Dlatego też w kolejnym, wyodrębnionym poniżej nurcie badawczym analizowałem nie tylko zagadnienia prawne związane ze środowiskiem i jego ochroną, ale skoncentrowałem się ponadto na prawie ochrony przyrody oraz regulacjach leśnych.

Na system przepisów prawa ochrony środowiska składają się regulacje krajowe oraz traktaty międzynarodowe i prawo pochodne UE. W artykule pt. *Prawne aspekty reglamentacji europejskiej swobody przedsiębiorczości ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony środowiska* (Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem, 2013, Tom V) analizowałem w jaki sposób prawne wymogi ochrony środowiska determinują funkcjonowanie jednego z kluczowych elementów wspólnego rynku jakim jest swoboda przedsiębiorczości. Specyfika tego problemu polega na tym, że ochrona środowiska nie została *explicite* wskazana w regulacjach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jako wartość (interes) usprawiedliwiający reglamentację przedmiotowej swobody. Niemniej jednak tego rodzaju ograniczenia są dopuszczalne w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w ramach wykładni wyjątków od swobód gospodarczych UE wypracował koncepcję (doktrynę) wymogów imperatywnych interesu publicznego. Jednym z nich jest ochrona środowiska naturalnego uzasadniająca wprowadzanie przez państwa członkowskie UE wszelkiego rodzaju środków, które – jeśli tylko są proporcjonalne i nie prowadzą do arbitralnej dyskryminacji – mogą stanowić wyjątki od ogólnego zakazu ograniczania swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa oraz osoby fizyczne na terenie innego państwa członkowskiego.

W artykule pt. *Obiektowe formy ochrony przyrody w gminach – aspekty prawne* (Samorząd Terytorialny, 2014, Nr 9) skoncentrowałem się na ukazaniu i analizie normatywnych podstaw indywidualnych form ochrony przyrody w postaci pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych. Prezentowane rozważania podjąłem z uwagi na to, że wymienione formy dominują, w ujęciu ilościowym, wśród pozostałych form ochronnych i

niekiedy znacząco oddziałują na różne sfery stosunków prawnych w gminach. Interesowało mnie w tym względzie kilka problemów. Po pierwsze, ukazałem procedurę tworzenia w/w form, a także omówiłem poszczególne przesłanki znoszenia reżimów ochronnych. Po drugie, rozpatrywałem wskazane formy ochrony przyrody w kontekście ich wpływu na prawa podmiotowe mieszkańców gmin, w szczególności na prawo własności. Po trzecie zbadałem, w jaki sposób determinują one planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na szczeblu gminy.

Artykuł pt. *Usuwanie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania* (Prawo i Środowisko, 2018, Nr 3) poświęciłem rozważaniom na temat prawnych środków ochrony środowiska w postaci nakazu usunięcia odpadów w sytuacji, gdy zostały one umieszczone w miejscu nieprzeznaczonym do ich składowania lub magazynowania. Na tym tle pojawiają się złożone problemy o dużej doniosłości praktycznej. Kwestią podstawową jest prawidłowe ustalenie właściwości rzeczowej organu, gdyż to jaki organ jest właściwy w sprawie zależy od różnych przesłanek (sytuacji) mogących generować wątpliwości interpretacyjne. Staralem się nadto ustalić katalog podmiotów legitymujących się interesem prawnym w postępowaniu w sprawie usunięcia odpadów, co ma kardynalne znaczenie zwłaszcza z punktu widzenia właścicieli sąsiednich nieruchomości, na których są składowane lub magazynowane odpady. I wreszcie wyodrębniłem i poddałem analizie elementy konstrukcyjne decyzji wydawanej na podstawie art. 26 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, w tym także kwestie związane z identyfikacją odpadów oraz z ujęciem w decyzji sposobów ich usunięcia.

W polskim porządku prawno-administracyjnym nie ma regulacji normujących uciążliwości zapachowe (tzw. odory). W opracowaniu pt. *Problematyka prawna uciążliwości zapachowych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na obszarze gminy* (Samorząd Terytorialny, w druku) rozstrzygałem, w jakim zakresie w obliczu braku tych regulacji, kwestia uciążliwości zapachowych może determinować postępowanie administracyjne w przedmiocie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także czy normy odorowe mogą być ustanawiane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W tekście wykazałem jakie są warunki legalności przepisów lokalnych zawierających unormowania antyodorowe, wyjaśniłem czy na etapie postępowania dotyczącego wydania warunków zabudowy organ powinien badać poziom immisji (zapachów) wytwarzanych przez planowaną inwestycję, jak również uwzględniłem przy tym kwestie uciążliwych zapachów w ocenach oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z dominującym poglądem, prawo leśne nie jest traktowane jako odrębna gałąź prawa, lecz bywa ono lokowane wśród regulacji ochrony środowiska, jako dziedzina tego prawa. Nie będąc zatem gałęzią prawa w klasycznym tego słowa znaczeniu nadanym mu przez teorię prawa, może ono stanowić – z uwagi na jego szczególne cechy podmiotowe oraz przedmiotowe – samodzielny przedmiot badań jurystycznych. Za takim ujęciem regulacji leśnych przemawia m. in. możliwość wyodrębnienia zasad ogólnych prawa leśnego, co zresztą czyni sam ustawodawca normując w przepisach ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach katalog wprost wysłowionych zasad ogólnych gospodarki leśnej, będących jednocześnie zasadami prawa leśnego. Temu zagadnieniu poświęciłem opracowanie pt. *Zasady ogólne gospodarki leśnej i prawa leśnego* (Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem, 2015, Tom VII).

Kwestią zasadniczą dla regulacji prawa leśnego jest prawidłowe ustalenie znaczenia pojęcia lasu. To zagadnienie wyczerpująco ująłem w artykule naukowym *Pojęcie lasu w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach – próba konceptualizacji* (Przeгляд Prawa Publicznego, w druku). Z obowiązujących regulacji nie wynika jednoznacznie, czy aby można było mówić o lesie w znaczeniu ustawy o lasach, konieczne jest łączne spełnienie kryteriów wskazanych w przepisie art. 3 tej ustawy, czy też wystarczy że określony grunt spełnia jedynie część spośród tych kryteriów i w konsekwencji jest on lasem w rozumieniu norm leśnych. Jest to problem doniosły z praktycznego punktu widzenia, gdyż uznanie określonego gruntu za las pociąga za sobą istotne skutki prawne – od tej pory wobec takiego gruntu stosowane są normy i regulacje prawa leśnego ze wszystkimi tego konsekwencjami. Po przeprowadzeniu logiczno-językowego badania przepisów prawnych, krytycznej analizy stanowisk doktryny i judykatury opowiedziałem się za poglądem, zgodnie z którym pojęcie lasu powinno być wykładane w ten sposób, że o uznaniu określonego gruntu za las można mówić w przypadku koniunkcyjnego spełnienia przesłanek podstawowych, a także przesłanki dodatkowej, o których mowa w art. 3 ustawy o lasach. Powinno to przyczynić się do ujednolicenia poglądów oraz zmniejszenia rozbieżności w rozumieniu kluczowego pojęcia regulacji leśnych.

W przygotowanym w języku angielskim artykule pt. *Constitutional Basis of Polish Forest Law* (Polish Yearbook of Environmental Law, 2016, No 6) dokonałem analizy konstytucyjnych podstaw prawa leśnego. Znajduje to swoje uzasadnienie w tym, że Konstytucja RP – odmiennie niż ustawy zasadnicze innych państw (np. Republiki Greckiej, Węgier czy Republiki Chorwacji) – nie odnosi się w swoich unormowaniach *explicite* do lasów oraz konieczności ich ochrony. Zarazem nie należy z tego wnioskować, że lasy (ich

ochrona) nie znajdują podstaw normatywnych w regulacjach ustawy zasadniczej. Przeciwnie, regulacje fundamentalne dla gospodarki leśnej, lasów oraz działań ochronnych mają podstawy i są wywodzone z tych norm ustawy zasadniczej, które dotyczą środowiska naturalnego oraz wynikających z jego ochrony powinności władz publicznych i obywateli. Nie ulega przecież wątpliwości, że lasy stanowią element środowiska naturalnego i to właśnie tutaj należy poszukiwać konstytucyjnych podstaw prawa leśnego. Z powyższego wynika, że prawodawca konstytucyjny mówiąc o środowisku nie traci z pola widzenia także lasów i że w związku z tym relewantne dla regulacji leśnych (lasów oraz ich ochrony) są przepisy art. 5, 31 ust. 3, 68 ust. 4, 74 oraz art. 86 Konstytucji RP. To z kolei oznacza, że konstytucyjne przepisy dotyczące (ochrony) środowiska stanowią: po pierwsze, ważne dyrektywy stosowania i wykładni norm prawa leśnego dla organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych; po drugie, istotne punkty orientacyjne dla ustawodawcy w zakresie potencjalnych (projektowanych) zmian stanu normatywnego regulacji leśnych.

W artykule pt. *Lasy ochronne. Przyczynek do rozważań nad administracyjno-prawną problematyką lasów ochronnych* (Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2014, Nr 4) podjąłem analizę jednego z rodzajów lasów pełniących funkcje pozaprodukcyjne – lasów ochronnych. Warto podkreślić, że lasy szczególnie chronione nie stanowiły wcześniej przedmiotu pogłębionej refleksji doktryny prawa administracyjnego. Dlatego też omawiany tekst wypełnia tę lukę i porusza zagadnienia, z którymi organy, a w ślad za nimi sądy administracyjne, będą miały lub mają do czynienia w swojej praktyce orzeczniczej. W opracowaniu zbudowałem normatywną definicję lasów ochronnych, przeanalizowałem procedurę ich tworzenia oraz znoszenia w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa i pozostałych lasów, ze szczególnym uwzględnieniem współdziałania organów w tym zakresie. Ponadto ustaliłem katalog stron biorących udział w tych postępowaniach oraz starałem się rozstrzygnąć, czy w sytuacji braku zgody właściciela lasu (w przypadku lasów nie stanowiących własności Skarbu Państwa), istnieje możliwość uznania lasu za szczególnie chroniony w trybie przewidzianym dla wywłaszczenia.

Artykuł pt. *Z problematyki aktów planistycznych w prawie administracyjnym – na przykładzie planów i uproszczonych planów urzędzenia lasu* (Samorząd Terytorialny, 2016, Nr 10) dotyczy prawnych zagadnień leśnych planów urzędzeniowych osadzonych w szerszym kontekście, jakim jest planowanie i akty planowania w prawie administracyjnym. Przeprowadziłem tutaj gruntowną, pogłębioną analizę prawną leśnych planów urzędzeniowych, omawiając ich istotę, charakter oraz prawną formę zatwierdzania odrębnie dla planów urzędzenia lasów oraz ich uproszczonych form. W tekście nakreśliłem istotę i

charakter leśnych planów urzędzeniowych oraz prawną formę ich zatwierdzania odrębnie dla planów urządzenia lasów (sporządzanych co do zasady dla lasów będących w zarządzie PGL Lasów Państwowych) oraz ich uproszczonych form (sporządzanych dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa). Zwracając uwagę na ich niejednoznaczny, w gruncie rzeczy niejasny charakter normatywny, opowiedziałem się za dopuszczalnością poddania kontroli sądów administracyjnych czynności polegających na zatwierdzeniu obu rodzajów planów (na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Jednocześnie zastrzegłem, że kognicję sądów administracyjnych należy ograniczyć do przypadków, w których postanowienia planów uproszczonych będą wpływały na sytuację prawną właścicieli lasów, zaś – jeżeli chodzi o standardowe plany urządzenia lasów – do wyjątkowych sytuacji, w których ustalenia tych planów będą determinowały interesy prawne posiadaczy zależnych nieruchomości objętych ich ustaleniami.

Również u podstaw artykułu pt. *Runo leśne w polskim porządku prawnym. Uwagi de lege lata i de lege ferenda* (Przeгляд Prawa Ochrony Środowiska 2016, Nr 2) legło przekonanie o potrzebie wypełnienia luki w badaniach nad regulacjami leśnymi. Mianowicie runo leśne jest istotnym pojęciem prawnym występującym w przepisach ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, ale – pomimo jego doniosłego znaczenia dla gospodarki leśnej – nie doczekało się ono refleksji jurydycznej. W tekście poddałem przedmiotową problematykę analizie w kontekście zasad gospodarki leśnej oraz zasad udostępniania lasów, posługując się przy tym zastanym w ustawodawstwie rozróżnieniem zbiorów płodów runa leśnego na potrzeby własne oraz dla celów przemysłowych. Staralem się ponadto udzielić odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzenie okresowego zakazu wstępu do lasów, może być skutecznie kwestionowane przez podmioty chcące wejść do lasu w celu zbiorów płodów runa leśnego. W ramach wniosków optymalizacyjnych sformułowałem propozycje, które należałoby rozważyć w celu zwiększenia efektywności ochrony runa leśnego oraz trwale zrównoważonego i racjonalnego pozyskiwania jego płodów. Chodzi w szczególności o rozważenie wprowadzenia dopuszczalnych limitów ilości zbiorów płodów runa leśnego dla potrzeb własnych, unormowanie upoważnienia do regulacji w drodze aktów wykonawczych norm ustanawiających cykliczne i bieżące aktualizowanie baz surowcowych runa leśnego z prognozowanym (szacowanym) potencjałem produkcyjnym płodów tego surowca czy zmiany w art. 153 Kodeksu wykroczeń poprzez wprowadzenie zbiorczej kategorii runa leśnego

zamiast operowania w treści tego przepisu osobnymi kategoriami w postaci ziół, grzybów czy owoców leśnych.

W publikacji pt. *Z problematyki prawnych form działania administracji leśnej* (w: *Ius est a iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, kom. red. T. Ereciński, J. Gudowski, red. nauk. M. Tomalak, Warszawa 2017) przeprowadziłem analizę czynności stanowiących przejawy woli organów składających się na administrację leśną. W tym celu zdefiniowałem pojęcie tej administracji na tle pojęcia administracji publicznej, a także wyodrębniłem i scharakteryzowałem poszczególne formy działania administracji leśnej. Rozważania służyły weryfikacji wyjściowej tezy badawczej, zgodnie z którą część regulacji zawartych w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach wymaga pilnej interwencji prawodawczej, co dotyczy także niektórych norm określających prawne formy działania administracji leśnej. W wyniku badania formalno-dogmatycznego ustaliłem, że mimo, iż ustawa o lasach stanowi umiarkowanie rozbudowany treściowo akt normatywny, to jednak reguluje w gruncie rzeczy wszystkie wyodrębnione przez naukę (doktrynę) prawa administracyjnego formy działania administracji publicznej. Przeprowadzona analiza, jak również szczegółowe spostrzeżenia krytyczne na wyodrębnione formy działania administracji leśnej, pozwoliły sformułować uwagi *de lege ferenda* obejmujące: zmiany stanu normatywnego w przepisach dotyczących okresowych wstępów do lasów; postulat restytucji zarządzeń jako aktów podejmowanych w sferze wewnętrznej administracji leśnej; dookreślenie regulacji umów cywilnoprawnych podejmowanych z zakresu działalności i gospodarki leśnej, jak również możliwość poddania kontroli tych porozumień administracyjnych, których treść stanowi przenoszenie realizacji zadań z zakresu działalności leśnej z jednego organu na inny organ administracyjny.

Z kolei artykuł pt. *Sustainable Forest Management. Polish Solutions in a Legal Perspective* (Polish Yearbook of Environmental Law, 2015, No 5) to obszerne opracowanie obejmujące analizę tych spośród ogółu krajowych regulacji leśnych, które wpisują się w realizację trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Leśnictwo jako gałąź gospodarki narodowej jest immanentnie powiązane z rozwojem zrównoważonym (trwałym). To właśnie w leśnictwie wypracowano koncepcję trwałego gospodarowania drzewostanami, która została z czasem rozwinięta, a następnie okrzepła w postaci wieloaspektowej oraz niejednorodnej sustainable development. Z jednej strony wskazuje się niekiedy, że trwale zrównoważona gospodarka leśna została w sposób sztuczny i nieprzemyślany wprowadzona do ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Natomiast z drugiej strony faktem jest, że – będąc fragmentem zrównoważonego rozwoju – stanowi ona przewodnią koncepcję użytkowania lasu. Dlatego

też koniecznym było bardziej precyzyjne określenie tego pojęcia, jak również wyodrębnienie i scharakteryzowanie instrumentów prawnych służących jego urzeczywistnieniu. W tekście zawarłem także wnioski optymalizacyjne dotyczące normatywnej instytucjonalizacji kryteriów i sposobów pomiaru realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

4. Prawo administracyjne – ogólne i materialne

Pierwszą publikacją, na którą chciałem zwrócić uwagę w tym obszarze badawczym jest monografia pt. *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym* (Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2015, ss. 266). Stanowi ona zmodyfikowaną wersję mojej pracy doktorskiej. W książce przeprowadziłem analizę jurystyczną pojęcia nadrzędnego interesu publicznego, które znalazło się w polskim systemie prawnym w wyniku implementacji prawa UE. Występuje ono w różnych dziedzinach prawa administracyjnego, w tym w prawie ochrony przyrody, prawie wodnym czy regulacjach administracyjnego prawa gospodarczego. Podjęte rozważania miały być w założeniu komplementarne wobec wcześniejszych analiz interesu publicznego oraz interesu społecznego (E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym. Praca czytana w 1929 r. na posiedzeniu sekcji studiów nad techniką ustawową Polskiego Instytutu Prawa Administracyjnego im. Kazimierza Wielkiego*, Warszawa 1932; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986). W pracy starałem się zidentyfikować elementy wchodzące w zakres znaczeniowy tego pojęcia, a także określić jego cechy. Doszedłem do wniosku, że wypełnianie treścią pojęcia nadrzędnego interesu publicznego to poszukiwanie i rozpoznawanie interesu publicznego odznaczającego się przymiotem nadrzędności nad interesami publicznymi określonymi przez ustawodawcę. Zasadniczo treść tego pojęcia ustalana jest w ramach wykładni operatywnej w procesie stosowania prawa administracyjnego, ale niewątpliwie chodzi tutaj o interesy długofalowe (długoterminowe), które mają być realizowane (lub chronione) wyłącznie w dłuższej perspektywie czasu.

Kolejnym – obok interesu publicznego – pojęciem narzędziem i kardynalnym punktem odniesienia prawa administracyjnego oraz administracji publicznej jest kategoria dobra wspólnego. Poświęciłem temu zagadnieniu rozdział w anglojęzycznej monografii pt. *The common good and the European Union – selected legal issues* (w: *Administrative Law and Science in the European Context. Vol. 1*, red. J. Sługocki, Szczecin 2015), osadzając rozważania w kontekście systemu instytucjonalnego oraz regulacji prawa UE. Uwypukliłem złożoność tej problematyki w odniesieniu do relacji interesów indywidualnych wobec dobra wspólnego oraz interesów poszczególnych państw członkowskich do tej kategorii pojęciowej.

Wyraziłem przekonanie, że takie kwestie jak rynek wewnętrzny, usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym czy rozwój zrównoważony można określić mianem elementów dobra wspólnego, ale to właśnie możliwość ich ograniczania (wprowadzania wyjątków) z uwagi na konieczność zabezpieczenia partykularnych interesów poszczególnych państw, czyni możliwym ich funkcjonowanie. W konsekwencji konceptualizacja dobra wspólnego jako jednolitej kategorii UE powinna być dokonywana z uwzględnieniem różnych, specyficznych interesów oraz grup, gdyż tylko wtedy można mówić o faktycznym urzeczywistnieniu dobra wspólnego właściwego dla całej Unii.

W artykule pt. *O preambule aktu normatywnego – na tle orzecznictwa sądów administracyjnych* (Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka, 2016, Nr 1), starałem się uporządkować i przedstawić znaczenie uroczystych wstępów do aktów prawnych dla stosowania i wykładni norm administracyjnego prawa materialnego. W tekście zwróciłem uwagę na zróżnicowane funkcje, jakie pełni preambuła aktu normatywnego, skupiając się w szczególności na aspektach związanych z jej znaczeniem w procesie stanowienia oraz stosowania prawa. W tym ostatnim przypadku podkreśliłem to, w jaki sposób uroczysty wstęp do aktu normatywnego pozwala na identyfikację jego celów (intencji prawodawcy) i wpływa na prawidłową rekonstrukcję oraz ustalenie treści norm prawnych. Ponadto, sięgając do dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych, próbowałem rozstrzygnąć, czy preambuła posiada walor normatywny i czy w związku z tym może być nośnikiem norm prawnych. Wyraziłem tutaj pogląd, że na gruncie prawa administracyjnego paradygmatyczne jest postrzeganie preambuły jak tej części aktu normatywnego, która nie posiada mocy wiążącej, ale jednocześnie oddziałuje na adresatów norm prawnych kreując określone postawy i zachowania.

W *Glosie do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt I OPS 6/12* (Orzecznictwo Sądów Polskich, 2013, Z. 12), wyraziłem aprobatę dla poglądu, zgodnie z którym uchwała rady gminy w przedmiocie opłat za korzystanie z przedszkoli publicznych przewidująca ulgi w opłatach za pobyt w przedszkolu publicznym dla drugiego oraz kolejnych dzieci z jednej rodziny nie stanowi naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. W celu wzmocnienia argumentacji na rzecz poparcia tej tezy, powołałem się na treść terminu „ustalenie” znajdującego się w ustawowej normie upoważniającej do podjęcia w/w uchwały w znaczeniu przypisywanym mu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz judykatury sądów administracyjnych. Wskazałem także na ujęcie problemu stanowiącego przedmiot głosowanej uchwały w kontekście zasady samorządności i

jednego z jej szczegółowych elementów jakim jest samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie zwróciłem uwagę, że – w mojej ocenie – skład orzekający w sposób nie dość precyzyjny ustalił w sprawie podmioty odznaczające się cechą relewantną.

W artykule pt. *Regulatory Impact Assessment (RIA) and Rationality of Law – Legal Aspects* (Management and Business Administration. Central Europe, 2015, Nr 2), przygotowanym w języku angielskim we współautorstwie z Waldemarem Hoffem, przeprowadziliśmy weryfikację tezy, zgodnie z którą ocena skutków regulacji jest kluczowa dla racjonalności stanowionego prawa. Przy czym ową racjonalność rozumiemy jako efektywność prawa i zdolność osiągania społeczno-ekonomicznych celów wskazanych (założonych) przez prawodawcę. W naszych rozważaniach sięgnęliśmy do dorobku teorii prawa, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych. Omawiana problematyka funkcjonuje bowiem m. in. w sferze prawa administracyjnego, gdzie wykładnia przepisów tego prawa podejmowana w procesie kontroli aktów i czynności organów nie powinna abstrahować od kontekstu działań prawodawcy ocenianych także przez pryzmat elementu procesu racjonalnego tworzenia prawa, jakim jest przewidywanie społecznych skutków jego tworzenia i obowiązywania, a więc przez pryzmat instrumentu oceny skutków regulacji.

Dodatkowo chciałem podkreślić, że jestem autorem 7 haseł w znajdującej się obecnie w druku publikacji pt. *Wielka Encyklopedia Prawa. Prawo administracyjne* (red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2019). Opracowane przeze mnie hasła obejmują istotne kategorie oraz pojęcia (instytucje) z zakresu ogólnego i materialnego prawa administracyjnego, jak również nauki administracji. W ramach prezentowanej publikacji przygotowałem następujące hasła: *czynność materialno-techniczna; fundusz celowy; nakazy i zakazy; polityka administracyjna, prywatyzacja zadań publicznych; uprawnienie administracyjne oraz władztwo zakładowe*. Ostatnie z wymienionych haseł przygotowałem we współautorstwie.

5. Plany naukowe – podstawowe kierunki przyszłych badań

Aktualnie prowadzę badania jurystyczne dotyczące wspólnot gruntowych. Przygotowuję, wraz z prof. ALK dr hab. Piotrem Chmielewskim, interdyscyplinarną monografię, w której będą m. in. ukazane i poddane analizie normatywne podstawy funkcjonowania wspólnot gruntowych, w tym spółek do ich zagospodarowania, a także ich ewolucja od likwidacji własności podzielonej według treści prawa, przez ustawę z dnia 4

maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych aż do aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. W monografii przedstawiona zostanie ponadto funkcja, jaką wspólnoty gruntowe, a w szczególności konieczność przyjęcia racjonalnego modelu gospodarowania ograniczonymi zasobami tych wspólnot, pełni dla realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Wyrazem dotychczasowych badań w tym zakresie jest m. in. opracowanie pt. *Instytucjonalna ciągłość i zmiana w społeczności lokalnej. Na przykładzie zarządzania wspólnymi zasobami w Jurgowie, wsi polskiego Spisza* (Studia Socjologiczne, 2017, Nr 3), przygotowane we współautorstwie z Piotrem Chmielewskim, w którym przeprowadziliśmy analizę zarządzania wspólnymi zasobami przez jedną ze spółek do zagospodarowania wspólnoty leśno-gruntowej. Jest to zagadnienie interesujące poznawczo także z perspektywy prawa i administracji publicznej, gdyż wiąże się bezpośrednio z problemami dobra wspólnego, osiągania interesu publicznego oraz zarządzaniem rzeczami publicznymi w sposób realizujący koncepcję zrównoważonego rozwoju.

Jeśli chodzi o prawo administracyjne, to obecnie centralnym punktem moich zainteresowań jest kwestia upoważnienia do stanowienia aktów prawa wewnętrznego. Problematyka aktów kierownictwa wewnętrznego była już przedmiotem badań doktryny prawa administracyjnego i konstytucyjnego, ale w mojej ocenie w dyskursie naukowym jest jeszcze miejsce na rozstrzygnięcie, czy tego rodzaju akty powinny być podejmowane na podstawie szczególnej czy też ogólnej normy kompetencyjnej. Jest to obszar, w którym w obowiązującym stanie prawnym nie sformułowano dotychczas, z perspektywy prawno-administracyjnej, konkluzywnych uogólnień teoretyczno-prawnych popartych ilościowymi badaniami empirycznymi.

Zamierzam także rozwijać badania poświęcone postępowaniu administracyjnemu. Mianowicie administracyjne postępowanie jurysdykcyjne jest tradycyjnie klasyfikowane jako postępowanie inkwizycyjne, ale wśród jego regulacji znajdują się instytucje oraz normy procesowe, które przynależą do sfery kontradyktoryjnego modelu stosowania prawa. W swoich badaniach chciałbym skoncentrować się na wydobyciu z materii K.p.a. tego rodzaju przepisów. Badania będą prowadzone na tle prawno-porównawczym z uwzględnieniem specyfiki administracyjnego prawa procesowego wynikającej z (względnej) autonomii proceduralnej państw członkowskich UE.

V. Udział w międzynarodowych i krajowych konferencjach

1. Z wygłoszeniem referatu

1. *The Common Good and the European Union – selected legal issues* na XXIII Zjeździe Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego pt. *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej*, Szczecin-Berlin 21-24 września 2014 r., opublikowany.

2. *Wspólne zasoby, kolektywne działania, indywidualne i ogólnospołeczne korzyści – Jurgów, wieś Polskiego Spisza* (z Piotrem Chmielewskim) na seminarium *Nowy instytucjonalizm – teoria i badania*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, 24 marca 2016 r.

3. *Akty planowania w polskim prawie leśnym – wybrane zagadnienia* na konferencji naukowej Uczelni Łazarskiego, Uniwersytetu SWPS oraz Akademii Leona Koźmińskiego pt. *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa, 20 października 2017 r., opublikowany.

4. *Wspólne zasoby, kolektywne działania, indywidualne i zbiorowe korzyści* (z Piotrem Chmielewskim) w Centrum Badań Interdyscyplinarnych ALK, Warszawa, 25 października 2017 r.

5. *Jawność postępowania administracyjnego a zasada zaufania do władz publicznych – kontekst społeczny i normatywny* na konferencji naukowej Uczelni Łazarskiego, Uniwersytetu SWPS oraz Akademii Leona Koźmińskiego pt. *Jawność w prawie administracyjnym*, Warszawa, 18 października 2018 r.

6. *Ochrona zaufania i uzasadnionych oczekiwań w postępowaniu administracyjnym (art. 8 K.p.a.)* na seminarium Sekcji Prawa Administracyjnego i Sądowo-administracyjnego Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie pt. *Nowelizacja K.p.a. w praktyce*, Warszawa, 14 grudnia 2018 r.

2. Bez wygłoszonego referatu

1. *Ogólnopolska Konferencja naukowa XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce* organizowana przez Wyższą Szkołę Handlową, Radom, 8 marca 2010 r.

2. *I Konferencja Uczestników Prawniczego Seminarium Doktoranckiego Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego*, Warszawa, 19 czerwca 2010 r.

3. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego pt. *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Kazimierz Dolny nad Wisłą, 19-22 września 2010 r.
4. Konferencja naukowa *Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2010-2011 r.* współorganizowana przez Zakład Prawa Administracyjnego INP PAN, Naczelny Sąd Administracyjny i Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, 7 czerwca 2011 r.
5. *III Konferencja Uczestników Prawniczego Seminarium Doktoranckiego Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego*, Warszawa, 19 maja 2012 r.
6. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego połączony z Ogólnopolską Konferencją Naukową pt. *Kryzys prawa administracyjnego w administracji publicznej?*, Białystok, 23-26 września 2012 r.
7. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego pt. *Aksjologia prawa administracyjnego* zorganizowany przez Katedrę Prawa Administracyjnego UJ, Zakopane, 18-21 września 2016 r.
8. *Konferencja jubileuszowa Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych*, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, 29 marca 2018 r.
9. *Challenges of Law in the Context of Sustainable Development and Global Change. Public Law Perspective / Wyzwania wobec prawa w kontekście zrównoważonego rozwoju i globalnych zmian. Perspektywa prawa publicznego*, konferencja współorganizowana przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz Katedrę Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa, 13 września 2018 r.
10. Debata *Szkolnictwo wyższe i studia prawnicze w dniu wejścia w życie nowej ustawy* współorganizowana przez Katedrę Prawa Administracyjnego, Publicznego Gospodarczego i Handlowego ALK oraz Katedrę Teorii, Filozofii i Historii Prawa ALK, Warszawa, 5 grudnia 2018 r.

V. Dorobek dydaktyczny i organizacyjny

1. Dydaktyka

Mój dorobek dydaktyczny związany jest z pracą asystenta, a od 2013 r. adiunkta w Katedrze Prawa Administracyjnego, Publicznego Gospodarczego i Handlowego ALK. Na kierunku prawo od początku mojego zatrudnienia prowadzę średnio sześć grup ćwiczeniowych rocznie z postępowania administracyjnego i sędowo-administracyjnego oraz wykład pt. Warsztat dla przyszłych aplikantów.

W Kolegium Prawa ALK prowadziłem także ćwiczenia z prawa administracyjnego (2009/2010), wykład w formie warsztatów prawniczych (2012/2013) oraz wykłady w języku angielskim: Legal Aspects of European Nature Conservation (w latach 2013 – 2016) i EU Environmental Law (2014/2015).

Ponadto prowadziłem lub prowadzę następujące zajęcia w ramach Prawniczego seminarium doktorskiego: w latach 2014 – 2018 wykład poświęcony problemom prawa publicznego, w roku akademickim 2017/2018 wykład dotyczący wykorzystania orzecznictwa sądowego w pracy naukowej. Od roku akademickiego 2017/2018 prowadzę, wraz z dr Joanną Buchalską, warsztat poświęcony dobrym praktykom pisania pracy doktorskiej.

Na tym jednak nie wyczerpuje się mój dorobek dydaktyczny, gdyż prowadziłem także zajęcia na kierunku administracja. W roku akademickim 2016/2017 były to: kontrola administracji, postępowanie administracyjne i sędowo-administracyjne oraz prawo administracyjne. Dodatkowo prowadziłem ćwiczenia z postępowania administracyjnego i podatkowego (2017/2018).

Na kierunku prawo byłem recenzentem 54 prac magisterskich, natomiast na kierunku administracja: 10 prac licencjackich oraz 4 magisterskich.

Na mój dorobek dydaktyczny składają się również referaty wygłoszone w ramach cyklicznych zebrań Katedry, a w szczególności:

1. Organizacja społeczna jako podmiot na prawach strony w postępowaniu administracyjnym – 3 grudnia 2010 r.
2. Nadrzędny interes publiczny w prawie ochrony przyrody – 7 czerwca 2010 r.
3. Geneza i ewolucja pojęcia nadrzędnego interesu publicznego – 17 listopad 2011 r.
4. Zasada zaufania w prawie i postępowaniu administracyjnym – 12 maja 2014 r.

W 2017 r. prowadziłem wykład na studiach podyplomowych w Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego pt. *Ustrój samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej na tle orzecznictwa Naczelnego Sądu*

Administracyjnego. W zajęciach uczestniczyli pracownicy organów jednostek samorządu terytorialnego.

2. Sprawy organizacyjne

Poza zajęciami dydaktycznymi, jestem także aktywnie zaangażowany w różne działania organizacyjne. Jak już wskazałem wcześniej, pełnię funkcję sekretarza Katedry oraz koordynatora Sekcji Prawa Administracyjnego w Studenckiej Poradni Prawnej. Moja aktywność w Poradni nie polega wyłącznie na opiece merytorycznej nad konkretnymi sprawami, ale prowadzę tutaj różne warsztaty m. in. z pisania opinii prawnych oraz pism procesowych.

W latach 2011 – 2013 organizowałem i byłem pierwszym prezesem Klubu Absolwentów Kolegium Prawa ALK. Od 1 października 2015 r. jestem członkiem Komisji Socjalnej – Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w Akademii Leona Koźmińskiego.

Z dniem 5 października 2015 r. zostałem powołany przez Rektora ALK na sekretarza i członka Komisji ds. potwierdzania efektów uczenia się na kierunku prawo w Akademii Leona Koźmińskiego, zaś od dnia 27 października 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. byłem członkiem zespołu dla kierunku studiów prawo powołanego przez Rektora ALK w celu dostosowania profili i programów kształcenia studiów pierwszego stopnia, studiów drugiego stopnia i jednolitych studiów magisterskich do wymagań określonych w art. 11 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym.

Zostałem ponadto powołany przez Kolegium Rektorskie ALK do opracowania regulaminu imprez masowych w ALK (w terminie od 31 marca 2016 r. do 1 lutego 2017 r.)

Chciałem także podkreślić, że byłem współorganizatorem następujących konferencji oraz seminariów naukowych:

1. Ogólnopolska konferencja naukowa pt. *Prawne uwarunkowania działalności organizacji pozarządowych* (wraz z PTTK), Warszawa, 28 maj 2011 r.;
2. Seminarium z udziałem Ministra Rafała Rogali, Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców na temat nowych regulacji prawnych w ustawie o cudzoziemcach, które odbyło się w Akademii Leona Koźmińskiego w dniu 4 czerwca 2014 r.;
3. Seminarium *XXV lat odrodzonego samorządu terytorialnego*, która odbyła się w siedzibie Akademii Leona Koźmińskiego w dniu 2 grudnia 2015 r.;
4. Seminarium *Kryzys imigracyjny – kryzys państwa prawa?*, które odbyło się w siedzibie Akademii Leona Koźmińskiego w dniu 20 kwietnia 2016 r.

VI. Udział w projektach badawczych

Uczestniczyłem, jako wykonawca, w następujących projektach badawczych:

1. *Wolność gospodarcza w prawie krajowym w świetle wymogów prawa europejskiego* – projekt badawczy realizowany w latach 2013–2016 w ramach działalności statutowej.
2. *Postawy ekonomiczne w warunkach niepewności gospodarczej* – grant finansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, nr projektu: 2011/01/B/HS6/05136, termin realizacji: 8 grudnia 2011 r. – 7 grudnia 2014 r.

Jan Chmielewski

