

dr Ewa Skorczyńska
adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego
na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

AUTOREFERAT

przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych sporządzony dla celów postępowania habilitacyjnego

Wstęp

Działając na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 882 ze zm.) w zw. z art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669 ze zm.), składam niniejszy autoreferat sporządzony dla celów postępowania habilitacyjnego, zawierający informacje na temat:

- I. uzyskanych przeze mnie stopni naukowych
- II. przebiegu dotychczasowego zatrudnienia w jednostkach naukowych,
a ponadto:
- III. charakterystykę osiągnięcia naukowego w rozumieniu art. 16 ust. 2 pkt 1 wskazanej powyżej ustawy oraz
- IV. zwięzłe omówienie moich pozostałych osiągnięć i dorobku naukowego.

I. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe

1. W latach 1997-2002 odbywałam studia magisterskie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, kierunek: Prawo, które ukończyłam, uzyskując dyplom z wyróżnieniem. Tematem mojej pracy magisterskiej (napisanej pod kierunkiem naukowym P. prof. dr hab. Andrzeja Szumańskiego i obronionej w Katedrze Prawa Gospodarczego Prywatnego), było: *Łączenie się otwartych funduszy emerytalnych w ujęciu ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.*

2. W latach 2002-2007 byłam słuchaczem stacjonarnych studiów doktoranckich na tym samym Wydziale, w Katedrze Prawa Administracyjnego. Dnia 26 maja 2008 r. uzyskałam stopień naukowy doktora nauk w zakresie prawa, broniąc pracy doktorskiej pod tytułem: *Następstwo prawne w zewnętrznych stosunkach administracyjnoprawnych* (napisanej pod kierunkiem P. prof. dr hab. Jana Zimmermanna; recenzentami pracy byli: P. prof. dr hab. Zofia Duniewska oraz P. prof. dr hab. Wojciech Jakimowicz).

II. Przebieg dotychczasowego zatrudnienia w jednostkach naukowych

1. Moim podstawowym miejscem pracy jest Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, gdzie jestem zatrudniona od 2006 r. - początkowo na stanowisku asystenta, a następnie, od 2009 r., na stanowisku adiunkta - w Katedrze Prawa Administracyjnego. Na tej uczelni prowadzę wykład z przedmiotu: „Prawo administracyjne” oraz grupy ćwiczeniowe z tego przedmiotu dla studentów kierunku: Administracja. W roku akad. 2009/2010, 2010/2011 oraz 2012/2013 prowadziłam również wykład: „Introduction to Polish Administrative Law” w języku angielskim, przeznaczony dla studentów zagranicznych, przyjeżdżających w ramach programu Erasmus+. W roku akademickim 2013/2014 prowadziłam dodatkowo ćwiczenia z przedmiotu: „Prawo budowlane” dla studentów kierunku: Administracja. Od roku akademickiego 2015/2016 prowadzę również warsztaty licencjackie na kierunku: Administracja.

2. Dodatkowo w okresie od 2008 - 2012 byłam zatrudniona na stanowisku adiunkta w Katedrze Kształtowania i Ochrony Środowiska na Wydziale Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie, gdzie prowadziłam wykłady z przedmiotów: „Podstawy prawa” oraz „Elementy prawa administracyjnego”.

3. Zatrudnienie w macierzystej jednostce naukowej początkowo łączyłam też z pracą w administracji publicznej, w której przez blisko osiem lat byłam zatrudniona na stanowiskach kierowniczych (m.in. kierownika Referatu Prawnego w Wydziale Architektury i Urbanistyki Urzędu Miasta Krakowa). Z tej działalności zawodowej zrezygnowałam w 2010 r. na rzecz prowadzenia indywidualnej działalności gospodarczej, której przedmiotem jest świadczenie usług prawnych z zakresu prawa administracyjnego, w tym: formułowanie opinii prawnych dla przedsiębiorców, organizacja szkoleń prawnych dla pracowników administracji publicznej.

4. Ponadto w latach 2008-2009 na zlecenie Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie prowadziłam wykłady dla aplikantów radcowskich, zaś w roku 2014 na zlecenie Okręgowej Izby Adwokackiej w Bielsku-Białej prowadziłam szkolenie dla adwokatów (z zakresu problematyki procesu inwestycyjnego).

II. Najważniejsze osiągnięcia naukowe uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora

1. Wskazanie rozprawy habilitacyjnej

Za najważniejsze osiągnięcie naukowe po otrzymaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych, stanowiące znaczny wkład w rozwój nauki prawa i tym samym spełniające kryteria określone w art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, uznaję monografię pt.:

Luka w prawie. Istota zjawiska oraz jego znaczenie dla prawa administracyjnego (Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck, 2017).

Recenzentami tej pracy (w toku procesu wydawniczego) byli: P. prof. dr hab. Jadwiga Potrzeszcz (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II) oraz P. prof. dr hab. Jerzy Zajadło (Uniwersytet Gdański).

2. Opis treści rozprawy habilitacyjnej, w tym przedstawienie przyjętych metod badawczych oraz zreferowanie wniosków

a) przyczyny podjęcia tematu badawczego, wskazanie zasadniczych celów pracy

1. Doktryna prawa administracyjnego coraz częściej zwraca uwagę, że prawo administracyjne w Polsce – przynajmniej w sferze jego stanowienia – przeżywa kryzys. Inflacja przepisów, nagłe i częste zmiany prawa, jego niejednoznaczność lub przesadna kazuistyka, błędy, sprzeczności i wreszcie – luki – zwłaszcza te wynikające z rozmaitych niedociągnięć ustawodawczych, przekładają się nie tylko na niejednolitość stosowania prawa przez organy administracji publicznej (jak i niejednolitość orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego), ale również osłabiają poczucie pewności prawa u podmiotów administrowanych. Ponieważ w nauce polskiej brakuje szerszego, teoretycznego opracowania na temat luk w prawie administracyjnym, monografia miała na celu ów brak wypełnić, a przynajmniej zainicjować dyskusję na temat istoty i znaczenia opisywanego zjawiska w życiu prawnym. Na gruncie polskiej nauki prawa administracyjnego pojęcie luki w prawie jest bowiem rzadko używane, traktowane nieraz z obawą. Niektórzy nawet negują *a limine* jego przydatność w tej dziedzinie prawa, powołując się w szczególności na zasadę legalności, zgodnie z którą administracja powinna działać na podstawie prawa, tj. ma swoim działaniem wykonywać prawo – a nie je tworzyć (wypełniając jego rzekome luki).

2. Przedmiotowa praca próbuje w tym kontekście udowodnić tezę, że nauka prawa administracyjnego, a w ślad za nią również praktyka administracyjna i judykatura mogą (a nawet powinny) przedmiotowe pojęcie lepiej wykorzystać, poznając w pierwszej kolejności istotę zjawiska, które ono opisuje (w tym istotę kontrowersji, jakie przedmiotowe pojęcie wciąż wywołuje). Pierwszym celem pracy było więc udowodnienie i uznanie za zasadę (a nawet

pewnik – „aksjomat”) prawa administracyjnego, że zjawisko luki w przestrzeni prawa administracyjnego zawsze może zaistnieć (zasada uwzględniania prawdopodobieństwa luki w prawie). Drugim celem pracy było natomiast wykazanie i uznanie za zasadę prawa administracyjnego, że w procesach stosowania prawa administracyjnego należy raczej dążyć do uchwycenia sensu (wartości) istnienia rzeczywistej luki w prawie, aniżeli deprecjonować fakt jej istnienia, bo w przeciwnym razie można trwale zatracić (związaną z tą luką) szansę ochrony jednostki – przed pozornym lub zwyczajnie błędnym prawem (zwłaszcza w sytuacjach, gdy miała by ona ponosić negatywne skutki błędnych czy nieracjonalnych działań ustawodawcy). Głównym przesłaniem i celem pracy było z kolei zwrócenie uwagi na rolę wartości w prawie administracyjnym. Wymagały one podjęcia przeze mnie badań m.in. z zakresu filozofii prawa, a także ograniczonych badań interdyscyplinarnych.

b) metodologia

1. W omawianej pracy zastosowałam kilka metod badawczych. Metodą hipotetyczno-dedukcyjną posłużyłam się zwłaszcza w pierwszej części pracy, po to, aby zbudować pewien założony – myślowy - obraz luki w prawie, który zarazem byłby na tyle szeroki, by mógł stanowić punkt odniesienia dla wielu badanych teorii naukowych i mógł zarazem zostać sprawdzony w świetle tych teorii – pomimo ich ogromnego zróżnicowania. Do sformułowania wstępnych hipotez posłużyła mi natomiast metoda badawcza, bazująca na poglądach myślicieli, określanych często mianem fenomenologów (niekoniecznie będących równocześnie filozofami prawa), m.in. E. Husserla, który głosił potrzebę „powrotu do rzeczy samych” oraz rozpoczynania analizy naukowej zjawisk od głębszej, wiedzionej intuicją refleksji nad ich ogólną istotą. Metodą indukcyjną posłużyłam się po to, by utworzony w ten sposób obraz zweryfikować na podstawie zebranego dorobku nauki prawa, a także na podstawie dość selektywnie zaprezentowanego materiału normatywnego i orzecznictwa.

2. Aby uchwycić istotę luki w prawie i specyfikę kontekstu, jaki tworzy dla niej prawo administracyjne zastosowałam metodę opisową. Za jej pomocą starałam się odtworzyć współczesny, jak i nieco starszy (zwłaszcza ten częściowo już zapomniany, choć wciąż aktualny) dorobek filozofii i teorii prawa na temat ogólnego pojęcia luki w prawie, a także zarysować dorobek doktryny prawa administracyjnego (w tym dorobek doktryny prawa podatkowego) na temat luk występujących w prawie administracyjnym. Materiałem badawczym były więc przede wszystkim poglądy teoretyczne przedstawiane w nauce prawa, jak również częściowo poglądy przedstawiane w praktyce orzeczniczej, zwłaszcza sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego oraz odpowiedni, wybrany przykładowo, dla zobrazowania też ogólniejszej natury – materiał normatywny. W pracy zaprezentowałam tylko

pewną liczbę reprezentatywnych teorii luk, która subiektywnie wydawała mi się niezbędna dla zweryfikowania i ugruntowania własnej koncepcji luk w prawie, osadzonej w realiach funkcjonowania polskiego prawa administracyjnego. Naturalnym uzupełnieniem metody opisowej było podejście analityczne, za pomocą którego starałam się zestawić wnioski płynące z zebranego dorobku nauki prawa z proponowaną koncepcją luk w prawie, a także określić, również na podstawie wybranych poglądów filozoficznych, jak zagadnienie luk w prawie administracyjnym powinno (czy raczej może) być postrzegane współcześnie.

c) struktura pracy wraz z opisem przeprowadzonych badań i skrótowym omówieniem ich wyników

1. Monografia składa się z kilku zasadniczych części, poprzedzonych wstępem i zwieńczonych zakończeniem. We wstępie do pracy zawarłam: uzasadnienie wyboru tematyki badawczej; przedstawienie przedmiotu, celów i głównych założeń pracy; opisałam przyjętą w pracy metodologię oraz jej systematykę.

2. W pierwszej części monografii (zatytułowanej: *Próba opisania istoty luki w prawie – podejście fenomenologiczne*) starałam się z różnych perspektyw naświetlić, czym jest (i czym może być) luka w prawie, gdzie należy szukać przedmiotu badań i jak wstępnie rozpoznawać badane zjawisko (gdzie może leżeć problem naukowy). Wyszczególniłam w sposób opisowy cechy zjawiska luki w prawie (czy też bardziej - hipotezy na jego temat, płynące z własnej obserwacji tego zjawiska w przestrzeni prawnej), określając je m.in. jako metaforę określonego doświadczenia myślowego („poczucia braku prawa”), wywołanego krytyczną refleksją nad obserwowaną rzeczywistością, która przejawia się w postaci niepewności – rozumianej nie tylko jako stan emocjonalny (poczucie niepewności), ale również jako obiektywny problem z ustaleniem istnienia prawa (lub ustaleniem jego treści) w procesie stosowania prawa. Uznałam też, że luka w prawie sama w sobie nie jest ani pozytywna, ani negatywna; jest czymś, co dopiero wymaga wyjaśnienia w procesie stosowania prawa, zaś jej wypełnienie bądź niewypełnienie zależy wprost od określonego wyboru konkretnego człowieka. Zazwyczaj chodzi tu o wybór trudny, bowiem żadna postawa wobec luki nie jest neutralna, obojętna prawnie (a przez immanentny związek luki z wartościami prawa – nie jest również obojętna moralnie). Uznałam, że luka w prawie jest zjawiskiem doświadczanym subiektywnie, jednak podstawą tego doświadczenia są obiektywnie istniejące (w realnym świecie) wartości, których luka może być detektorem. Trafne rozpoznawanie tych wartości i urzeczywistnianie ich w życiu prawnym – jest przy tym rodzajem sztuki, opartej na umiejętnościach, przy czym nie chodzi tylko o umiejętność poprawnej analizy tekstów prawnych, ale nade wszystko o umiejętność

należytej obserwacji rzeczywistości (a w każdym razie nie odwracania się od niej) w procesach stosowania prawa.

3. W drugiej części pracy przytoczyłam z kolei pewną liczbę poglądów na temat luk w prawie sformułowanych w teorii prawa. W tej części pracy starałam się bowiem odpowiedzieć na pytanie, czym luka w prawie jest obecnie dla prawnika analizującego teksty prawne i do jakiego stopnia specyficzny kontekst dla opisywanego zjawiska tworzy współczesna nauka prawa. Szerzej omówiłam zwłaszcza: 1) poglądy E. Zitelmana (*Lücken im Recht*, Leipzig 1903) w szczególności na temat rozróżnienia pomiędzy lukami pozornymi (uzupełnianymi zazwyczaj w drodze analogii, stanowiącymi, w ujęciu tegoż autora, „konieczną korekturę prawa”, które nie przystaje do przypadku poddanego rozstrzygnięciu) i lukami rzeczywistymi (wynikającymi z rzeczywistego błędu w sformułowaniu przepisu prawa); 2) poglądy S. Rundsteina (w dużej mierze inspirowane teorią E. Zitelmana), akcentując jego tezę, iż luka stanowi w istocie „poczucie braku, wynikające z porównania”; 3) poglądy H. Kelsena, zwłaszcza na temat zaproponowanego przez niego rozróżnienia na tzw. luki techniczne (gdy prawo zawiera „logiczny brak”, który należy wypełnić w procesie stosowania prawa) i luki właściwe, które można wypełniać tylko przy najdalej posuniętej sprzeczności pomiędzy „poczuciem prawa” sędziego a jego własną oceną prawa pozytywnego; 4) poglądy M. Honzatki (*Istota luki w prawie*, Lwów 1929), akcentując jego pogląd, iż proces wypełniania luk w prawie jest próbą odnalezienia łącznika pomiędzy prawem a życiem i nie stanowi zmiany jakościowej, lecz zmianę ilościową prawa (wynikającą z tego, że system prawa nieustannie rozszerza się lub kurczy, w zależności od „potrzeb życia prawnego i zapatrywań społeczeństwa”, zaś jego granice sięgają tak daleko, jak sięga „możliwość sylogistycznego połączenia stanów faktycznych, dostarczanych przez życie prawne z zasadami w systemie zawartymi”; 5) poglądy Z. Ziemińskiego, który, zwracając uwagę na metaforyczny charakter terminu „luka w prawie” posługiwał się rozróżnieniem na luki aksjologiczne (traktowane jako „niezgodność czyjegós ideału prawnego z prawem obowiązującym”), luki konstrukcyjne (obejmujące przypadki niedostatecznie szczegółowego unormowania, niezupełności zawartych w systemie reguł konstruujących czynności konwencjonalne, które przyrównywał do sytuacji patu w grze w szachy) oraz luki logiczne (gdy w systemie prawnym obowiązują normy całkowicie sprzeczne) oraz zarysowałam w skrócie poglądy autorów, który bazowali na ww. rozróżnieniu (m.in. poglądy S. Wronkowskiej i R. Sarkowicza); 6) poglądy J. Nowackiego, który uznawał wszelkie wypowiedzi o występowaniu luk w prawie za wypowiedzi oceniające, będące rezultatem działania określonych ideologii oraz proponował rozróżnienie tzw. luk *extra legem* (wyrażających ocenę, iż brak przepisów, które zdaniem oceniającego powinny obowiązywać



w danym systemie prawnym w odniesieniu do danych stosunków społecznych, a które zarazem są potrzebne do rozstrzygnięcia danego przypadku), tzw. luk *intra legem* (wyrażających ocenę, że przepisy prawa są niejednoznaczne) oraz tzw. luk *contra legem* (wyrażających ocenę, że przepisy prawa są niesłuszne, niesprawiedliwe), zestawiając ww. poglądy na temat luk w prawie z poglądami rzeczonoego autora na temat analogii *legis*; 7) stanowisko J. Wróblewskiego, który wiązał problematykę luk w prawie z szerszym zagadnieniem zupełności kwalifikacyjnej (materialnej) systemu prawa, akcentując zwłaszcza jego typologię luk (nieco szerzej rozbudowaną niż u innych autorów); 8) poglądy Ch. Perelmana, który akcentował potrzebę odwoływania się przy uzasadnianiu potrzeby wypełniania luk w prawie do teorii argumentacji, a także wskazywał, iż „żadna teoria nie uprości w przyszłości rozwiązania problemu luk w prawie” 9) podałam przykłady innych wyróżnień i typologii luk w prawie.

4. Na bazie przedstawionych poglądów (w rozdziale pt. *Rodzaje przypadków określanych mianem luki w prawie*) zaproponowałam rozróżnienie na lukę w prawie w ujęciu szerokim i wąskim, wykazując przydatność obu podejść, a także skategoryzowałam przypadki, określane mianem luki w prawie na:

- 1) luki „czysto subiektywne” – aksjologiczne (niby-luki), będące subiektywnymi ocenami systemu prawa, które nie powinny być wypełniane w procesie stosowania prawa;
- 2) luki ujawniające pozór prawa (luki *contra legem*, luka fałszywego prawa), obejmujące przypadki, w których przepisy prawa są niesłuszne (niesprawiedliwe), w szczególności są niezgodne z wartościami i zasadami konstytucyjnymi;
- 3) luki wynikające ze sprzeczności norm, obejmujące przypadki, gdy brak jest normy rozstrzygającej kolizję pomiędzy normami o sprzecznej treści i brak jest możliwości wyprowadzenia takiej normy na podstawie dyrektyw interpretacyjnych (typu *lex specialis derogat legi generali*);
- 4) luki w procesie wykładni (luki *intra legem*), wynikające z braku jednoznacznych przepisów prawa, które mogą m.in. prowadzić do powstania rozbieżnych linii orzecznictwa;
- 5) luki ujawniające błąd prawa (luki *extra legem*), które podzieliłam na dwie grupy:
 - a) luki obiektywne (konstrukcyjne), obejmujące przypadki ewidentnie błędnej, niepełnej regulacji normatywnej – np. brak jakiegoś istotnego elementu instytucji prawnej, bez którego wypełnienia zastosowanie przepisu nie jest w ogóle możliwe (jednak wiadomo, że należy go zastosować lub nie zastosować) oraz
 - b) luki subiektywno-obiektywne, które rodzą najdalej idący dylemat tego, czy w ogóle mamy do czynienia z luką w prawie, czy też z sytuacją nieuregulowaną.

5. Luki w prawie (zwłaszcza luki nazwane obiektywnymi) w osobnym podrozdziale odróżniłam wyraźnie od kwestii zaniechania prawodawczego (tzw. pionowej luki w prawie – np. brak rozporządzenia wykonawczego do ustawy, które zgodnie z tą ustawą winno być wydane).

6. W rozdziale pt. *Rzeczywiste dylematy związane z dostrzeganiem luk w prawie*, na bazie zaproponowanego rozróżnienia, będącego syntezą dokonanego przeglądu teorii na temat luk w prawie (próbą uchwycenia elementów wspólnych omówionych teorii), zaproponowałam inne kryterium rozróżnienia przypadków, określanych mianem luki w prawie, bazujące na rodzaju niepewności, czy też: stopniu trudności dylematu, jaki rodzi luka w świadomości podmiotu stosującego prawo. Uznałam w tym kontekście, że: (1) najdalej idącym dylematem jest dylemat tego, czy luka istnieje czy nie istnieje?; (2) drugi dylemat streszcza się w pytaniu: jeśli luka istnieje (jest rzeczywista), to czy należy ją wypełniać, czy też pozostawić niewypełnioną?; (3) trzeci z kolei łączy się z pytaniem: jeśli luka istnieje (i należy ją wypełnić), to „czym” to zrobić? (nie chodzi tu przy tym tylko o czysto teoretyczne pytanie, czy wybrać analogię *legis* czy *iuris*, czy uznać, że możliwa jest pewna „prawotwórcza analogia”, wykładnia rozszerzająca lub ścieśniająca itp. - tylko o to, jakiego dokonać wyboru spośród dwóch lub większej ilości rozwiązań, pojawiających się w świadomości, z których żadne nie jest przez ustawodawcę wyraźnie preferowane).

7. Z dylematem (1) połączyłam problematykę zewnętrznych granic systemu prawa w ogóle jak i granic systemu określonej gałęzi prawa (problematykę tę rozwinęłam w części drugiej pracy, omawiając kwestię wyodrębnienia prawa administracyjnego od innych dziedzin prawa). Podkreśliłam, że w dylemacie tym nie chodzi o to, jak dalece ustawodawca może obejmować poszczególne sfery życia regulacją prawa administracyjnego, lecz o to jak dalece luka w prawie faktycznie zawęży lub rozszerza granice regulacji prawa administracyjnego w danym przypadku i jakie powinny być tego konsekwencje; w szczególności - co zrobić, by brak regulacji prawnej, jej niejednoznaczność, sprzeczności w przepisach lub specyficzna „nadregulacja” nie pozbawiła jednostek czy innych podmiotów prawa należnej im w danym systemie prawa ochrony prawnej (chodzi w największym skrócie o dylemat: kogo i jak dalece prawo powinno chronić w sytuacji luki w prawie, jaki jest standard ochrony prawnej, obowiązujący również w tej sytuacji?). Dylemat (2) powiązałam z problematyką określenia materialnoprawnych granic dla działań organów władzy publicznej, w tym sądów i organów administracji publicznej i równocześnie granic wolności obywatela (czy innych podmiotów) – od prawa. Nie chodzi przy tym o sposób, w jaki ogólnie (generalnie) należy kształtować kompetencję władzy sądowniczej czy wykonawczej, tylko o to, czy istnieje i jak wygląda



kompetencja do stosowania prawa w trudnej, „precedensowej” sytuacji wystąpienia luki w prawie; czy i na ile łączy się ona z możliwością czy nawet obowiązkiem wypełniania tych luk; czy jest ona do pogodzenia z wolnością człowieka w państwie demokratycznym (w szczególności - czy może być ona w pewnych sytuacjach odbierana właśnie jako korelat tejże wolności). Dylemat ten omówiłam szerzej zwłaszcza w części czwartej, przy dokonywaniu filozoficznoprawnej analizy zjawiska tzw. prawa sędziowskiego. Dylemat (3) połączyłam natomiast z problemem „określenia „formalnych” (teoretycznych) granic stosowania prawa, w tym stosowania przepisów danej gałęzi prawa. Chodzi w tym miejscu nie tyle o wszystkie ogólne zasady wykładni i stosowania przepisów prawa, lecz ściśle o zasady stosowania prawa zawierającego luki – a więc o zbudowanie modelu stosowania prawa nieracjonalnego, gdzie trzeba orzekać w oparciu o niepełne, częściowe racje; gdy to, co nazywamy „prawem” faktycznie w danym przypadku nie spełnia wymogów uporządkowanego i spójnego systemu. Na podstawie tego wniosku w kolejnej części pracy odniosłam się szerzej m.in. do problematyki zasad ogólnych prawa administracyjnego.

8. W omawianej części pracy odniosłam się do również do problemów szczegółowych, które ujawniła analiza dorobku teoretycznoprawnego, takich jak zagadnienie relacji pomiędzy korzystaniem w procesie stosowania prawa z analogii a usuwaniem luk w prawie, uznając m.in., że analogia nie jest sposobem na uzupełnianie luk w prawie, bowiem problemu luk nie da się rozwikłać za pomocą znajomości rozumowań analogicznych. Uznałam także, że odróżnienie luk aksjologicznych od wszelkiego typu innych luk („rzeczywistych”), które należy wypełnić w drodze analogii, opiera się na dość idealistycznym założeniu, że wiemy, gdzie leżą obiektywne granice prawa i z tej perspektywy oceniamy, czy daną lukę należy uzupełnić czy też nie. Rozwinęłam szerzej tezę M. Honzatki, iż luka jest zmianą ilościową nie jakościową prawa, wskazując m.in., że prawo zawierające lukę jest z zasady „wielkością prawdopodobną”, jest częścią przestrzeni prawnej, która domaga się wyjaśnienia, poznania (dlatego luka zawsze, nawet jeśli pozostanie niewypełnioną, zmienia prawo pod względem ilościowym, nie zaś jakościowym, jako że sama nie mówi nic na temat obiektywnego prawa – tego, którego w danym momencie brakuje). Zaakcentowałam także i rozwinęłam poglądy uznające, że genezą dostrzegania luk w prawie jest myślowe uznawanie prawa za „system”, wskazując m.in., że prawo tworzy system, jeśli działa, funkcjonuje prawidłowo – nie tyle w sposób założony, co raczej: oczekiwany od niego w danym momencie czasowym (nawet jeśli zawiera luki a czasem właśnie z tego powodu, że je zawiera).

9. Z ostatnim rozdziale omawianej części pracy zreferowałam w punktach wnioski, płynące z dokonanej analizy teoretycznej zjawiska luki w prawie, wskazując m.in., że dostrzeżenie

(uświadomienie sobie) luki w prawie, a raczej uświadomienie sobie i innym pytania (dylematu), który się za nią kryje, będącego zarazem początkiem „istnienia” luki w przestrzeni prawnej, jest ze swej istoty zjawiskiem wartościowym, cennym. Oznaczać ono bowiem może (choć wcale nie musi) odkrycie nowej zależności, nowego sprzężenia prawa z życiem, wymagającego podjęcia określonych działań. Działania te – o ile są one dostatecznie przemyślane i ukierunkowane na urzeczywistnienie sensu i wartości prawa – w demokratycznym państwie prawnym (i w humanistycznej nauce prawa) powinny być aprobowane.

10. W trzeciej części pracy skupiłam się natomiast na odpowiedzi na pytanie, czy i jak należy wypełniać luki w prawie administracyjnym, tj. jaka powinna być dogmatyczna odpowiedź na te pytania. W tym celu omówiłam poglądy doktryny prawa administracyjnego na temat luk w prawie, ze szczególnym uwzględnieniem doktryny prawa podatkowego, która współcześnie porusza tę kwestię najczęściej. Dodatkowo odniosłam się do dorobku wybranych autorów, których koncepcje naukowe wspierają przyjęty na wstępie obraz luki w prawie i pozwalają go lepiej umiejscowić w systemie prawa administracyjnego (nawet jeśli wprost nie odnoszą się do pojęcia luki w prawie).

11. I tak w rozdziale zatytułowanym: *Prawo administracyjne jako specyficzny kontekst dla luki w prawie*, w pierwszej kolejności (w podrozdziale: *Dualizm: prawo publiczne – prawo prywatne*) odniosłam się do problematycznej kwestii wyodrębniania prawa administracyjnego od innych dziedzin prawa, odpowiadającej na szerszej płaszczyźnie porównawczej rozgraniczeniu pomiędzy prawem publicznym a prawem prywatnym. W części drugiej uznałam bowiem tę płaszczyznę za istotny obszar występowania luk subiektywno-objektywnych (*extra legem*). Podzieliłam pogląd P. Wszółka (*Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016), który kryterium owego wyodrębnienia (*fundamentum divisionis*) upatruje w idei służby publicznej. Szerzej odniosłam się m.in. do klasycznej koncepcji Ulpiana, wyrażonej w znanych słowach Digestów justyniańskich (*Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem*) w celu wykazania, że rzeczona paremia nie jest tak jednoznaczna, jak to bywa przedstawiane w publikacjach naukowych, i zawiera w sobie bardzo aktualne treści.

12. Wątki te rozwinęłam szerzej w podrozdziale zatytułowanym: *Służba publiczna jako kryterium wyodrębnienia prawa administracyjnego*, w którym m.in. za pomocą analogii do konstrukcji i pojęć znanych prawu cywilnemu, przedstawiłam proces administrowania jako proces zbliżony do zawierania umowy adhezyjnej, w którym administracja pełni rolę „pełnomocnika wszystkich stron umowy” i jest związana prawnie z podmiotem administrowanym nie tylko stosunkiem władztwa, ale i stosunkiem służby publicznej.

Przyczynkiem do konstruowania takich (wydawałoby się odległych) porównań, był m.in. pogląd F. Longchamps, który twierdził, że „aby dobrze zrozumieć prawo administracyjne, należy je sprowadzić do prawa cywilnego, jak sprowadza się wyjątek do reguły”.

13. W podrozdziale pt. *Wartości jako siły spajające system prawa administracyjnego* poruszyłam m.in. wątek racjonalności prawa, uznając, że koncepcja racjonalnego prawodawcy powinna być zestawiana z koncepcją racjonalnego interpretatora.

14. W rozdziale pt. *Przestrzenie występowania luk w prawie administracyjnym* wyraźnie oddzieliłam od siebie luki subiektywno-obiektywne (które dostrzegłam zwłaszcza w sferze pogranicza różnych dziedzin prawa, podając przykładowe problemy takiego pogranicza, takie jak kwestię tzw. rzeczowych stosunków administracyjnoprawnych, czy problem przedawnienia w prawie administracyjnym) od luk występujących w samym systemie prawa administracyjnego, dopuszczając odnajdywanie w tej sferze zarówno luk *extra*, *intra* jak i *contra legem*.

15. Rozdział zatytułowany: *Teorie luk w prawie formułowane z perspektywy nauki prawa administracyjnego*, rozpoczęłam od przedstawienia kierunków dogmatycznych badań nad luką w prawie w nauce prawa karnego oraz prawa cywilnego, odwołując się również do regulacji innych systemów prawnych, które niejednokrotnie wyraźnie normują przesłanki stosowania analogii lub wprost nakazują uzupełnianie luk w prawie (czego klasycznym przykładem jest §4 francuskiego *Code civil*, zakazujący sędziemu odmowy sprawiedliwości: «*déni de justice*» - „pod pretekstem milczenia ustawy, jej niejasności lub niezupełności”). Następnie omówiłam problem dopuszczalności analogicznego stosowania przepisów prawa cywilnego w prawie administracyjnym w literaturze międzywojennej, w szczególności podnoszony przez T. Hilarowicza oraz J. Litwina, którzy byli zwolennikami wykorzystywania w prawie administracyjnym instytucji cywilnoprawnych nieuregulowanych w ogóle lub nieuregulowanych wyczerpująco w prawie administracyjnym, a także J. S. Langroda, który uważał, że „prawo administracyjne samo przez się bynajmniej nie podważa fundamentów prawa cywilnego – a przeciwnie w pewnym sensie je umacnia”, zaś różnicę pomiędzy prawem administracyjnym a prawem cywilnym uznawał wyłącznie za „różnicę stopnia, a przede wszystkim nastawienia”. Dalej dokonałam przeglądu teorii luk w prawie podatkowym, omawiając w oddzielnych podrozdziałach poglądy przedstawiane w okresie międzywojennym (zwłaszcza przez S. Rosmarina) oraz poglądy autorów współczesnych (zwłaszcza B. Brzezińskiego, R. Mastalskiego oraz A. Mariańskiego), które skupiają się głównie na kwestii dopuszczalności stosowania analogii. Osobny podrozdział poświęciłam poglądom E. Smoktunowicza, zawartym w publikacji pt. *Analogia w prawie administracyjnym* (Warszawa

1970), będącej pierwszą i zarazem ostatnią próbą całościowego opracowania w doktrynie prawa administracyjnego zagadnieniu analogii.

16. Wobec stwierdzenia faktu, iż problematyka luk w prawie nie została poddana szczegółowszym analizom, w kolejnym rozdziale (pt.: *Luka w prawie jako element procesu wykładni i stosowania prawa administracyjnego – na tle wybranych poglądów nauki prawa administracyjnego*) zwróciłam uwagę na opracowania doktrynalne, prezentujące teorie i poglądy na temat wykładni i stosowania prawa administracyjnego, które oceniłam jako przydatne do zweryfikowania prawidłowości stawianych wcześniej tez.

17. W tym rozdziale zaprezentowałam zwłaszcza poglądy 1) A. Błasia (zawarte zwłaszcza w jego pracy pt. *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych. Studium nad działaniami administracji państwowej nie uregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Wrocław 1989); 2) poglądy W. Jakimowicza zaprezentowane głównie w pracy pt. *Wykładnia w prawie administracyjnym* (Warszawa 2006), będącej pierwszym, powojennym opracowaniem tej problematyki w doktrynie prawa administracyjnego, w ramach której, aprobując derywacyjną koncepcję wykładni oraz rolę zasad ogólnych w procesie wykładni, powołany autor dostrzegł m.in. możliwość eliminowania za pomocą tych zasad ewentualnych luk w prawie lub też przyjęcia, że takie luki nie istnieją; 3) poglądy M. Zirk-Sadowskiego na temat koncepcji wykładni prawa administracyjnego, przedstawione zwłaszcza w *tomie IV Systemu prawa administracyjnego* (Warszawa 2012), z których wynika konieczność pogłębienia badań dogmatycznych na temat wykładni i stosowania prawa administracyjnego o refleksję filozoficznoprawną; 4) poglądy D. Dąbek, zawarte w monografii pt. *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym* (Warszawa 2010), która, obserwując fakt twórczego uzupełniania i rozwijania prawa przez sądy administracyjne, stawia tej działalności granice zwłaszcza w postaci zasad ogólnych prawa; 5) poglądy J. Zimmermanna, zawarte zwłaszcza w monografii pt. *Aksjomaty prawa administracyjnego* (Warszawa 2013), w której powołany autor szerzej rozwinął problematykę aksjologii prawa administracyjnego, łączoną przeze mnie ściśle z zagadnieniem luk w prawie; 6) poglądy M. Kamińskiego, zaprezentowane w monografii pt. *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja* (Warszawa 2016), zwłaszcza w zakresie, w którym rzeczony autor, na podstawie szeroko zakrojonych badań prawnoporównawczych, uwypuklił wartość modeli argumentacyjnych, wypracowanych we współczesnej teorii i filozofii prawa.

18. Dokonując, w ostatnim rozdziale omawianej części pracy próby syntezy dorobku doktryny na temat luk w prawie zwróciłam uwagę na to, że zasadniczo poglądy pozwalające na uzupełnianie luk w procesie stosowania prawa administracyjnego są formułowane bardzo

ostrożnie i są związane zazwyczaj z problematyką analogii *legis*, rzadziej natomiast odwołują się do pojęcia analogii *iuris*. Niemniej jednak szerokie nawiązywanie w opracowaniach doktrynalnych do zasad ogólnych prawa administracyjnego może być właśnie odczytywane jako dopuszczenie stosowania również analogii *iuris*. Stosunkowo najmniej kontrowersji zdaje się przy tym rodzić wypełnianie luk w prawie administracyjnym procesowym, a najwięcej w prawie materialnym. Uznałam również, iż postulaty szerokiego (wielowymiarowego) postrzegania procesu wykładni biorą się częściowo właśnie z braku wyraźnie określonej teorii luk w prawie administracyjnym.

19. W osobnych podrozdziałach zgrupowałam najważniejsze argumenty przeciw dopuszczalności wypełniania luk w prawie administracyjnym, wynikające z dokonanego przeglądu teorii doktrynalnych, a także wysunęłam argumenty za ich dostrzeganiem. Na koniec sformułowałam postulaty *de lege ferenda*, dotyczące m.in. potrzeby wyodrębnienia modelu stosowania nieracjonalnego (niepewnego) prawa administracyjnego. Uznałam, że luki nie mogą być nigdy wypełniane w przepisach, które przyznają administracji pewne prawa względem jednostki (kształtują zakres jej władczych kompetencji, zezwalając na ingerencję w sferę jej praw i wolności), gdyż takie działanie podważa wiarygodność administracji w oczach jednostki. W prawie administracyjnym może natomiast istotnie brakować norm, które chronią jednostkę przez nadmierną ingerencją władzy administracyjnej w jej sferę praw i wolności. Tylko w takich sytuacjach powinno się w mojej ocenie dozwalać na twórcze uzupełnienie przepisów w procesie stosowania prawa administracyjnego.

20. W czwartej części natomiast, na bazie wniosków z przeprowadzonych badań, zwłaszcza na podstawie ogólnego wniosku, że luka nie stanowi jedynie problemu stosowania prawa lecz nade wszystko stanowi dylemat moralny i filozoficzny, starałam się zdiagnozować, ku czemu w sensie ogólnym (filozoficznym), zmierza (i zarazem ku czemu powinna zmierzać) dogmatyka prawa administracyjnego, gdy chodzi o praktyczne wykorzystanie pojęcia luki w prawie. Dla sformułowania tej diagnozy niezbędne okazało się dokonanie ograniczonej analizy aktualnego stanu współczesnej filozofii prawa i głównych problemów (pytań), jakie ta nauka współcześnie stawia przed sobą.

21. Omawiana część pracy (pt. *Próba sformułowania filozofii stosowania „niepewnego prawa”*), rozpoczyna się od rozdziału zatytułowanego: *Jak brzmi questio diabolica?* W tym rozdziale zebrałam najistotniejsze wnioski, płynące z wcześniej opisywanych badań teoretyczno- i dogmatycznoprawnych. M.in. zaakcentowałam potrzebę pogłębienia badań dogmatycznych o perspektywę filozoficznoprawną, stawiając tezę, że bez tej perspektywy dotarcie do istoty zjawiska luk w prawie oraz odkrycia ich znaczenia jest niemożliwe.

22. W rozdziale zatytułowanym: *W poszukiwaniu filozofii „niepewnego prawa”* przedstawiłam najpierw „kamienie milowe” owych poszukiwań, tj. streściłam w zarysie, które prądy i kierunki filozoficzne (i z jakich powodów) zostały w pracy zaaprobowane, a które zostały pominięte lub odrzucone. Następnie podjęłam próbę odpowiedzi na pytanie, jaka jest współczesna filozofia prawa, akcentując pozytywne strony pluralizmu („współegzystowania” w środowisku naukowym) różnorodnych poglądów i nurtów filozoficznych. W osobnych podrozdziałach (*Koncepcja prawa jako techniki i koncepcja prawa jako rozmowy; Czy sądy powinny tworzyć prawo? O roli tzw. precedensów w systemach prawa stanowionego*) w zarysie przybliżyłam wybrane, istotne problemy, poruszane we współczesnej filozofii prawa, związane z tematyką luk w prawie.

23. W wyniku tych analiz dokonałam ostatecznie wyboru filozofii eklektycznej, znajdującej oparcie w wielu kierunkach i nurtach filozoficznych. Przedstawiona w pracy perspektywa filozoficzna stanowi połączenie ujęcia hermeneutycznego (prawo nie istnieje przed jego zastosowaniem, jest zakorzenione w osobie ludzkiej), ujęcia prawnonaturalnego (choć pewnym umiarkowanym rozumieniu), a także ujęcia prawa jako rozmowy. Najgłębszą warstwą tej koncepcji filozoficznej jest jednak egzystencjalizm. Koncepcję tę przedstawiłam szerzej w rozdziale zatytułowanym: *Filozofia stosowania „niepewnego prawa”* oraz w podsumowaniu pracy. Koncepcja ta, zawierająca wiele hipotez otwartych są na dyskusję, miała za zadanie wyklarować obraz zjawiska luki w prawie, wyłaniający się dla mnie z całości przeprowadzonych badań. Naświetla ona z różnych perspektyw, jak sama postrzegam złożoność mechanizmu działania prawa w sytuacji luki w prawie i jakie aspekty tej złożoności należałoby moim zdaniem w nauce prawa administracyjnego bardziej doceniać.

Monografia liczy 500 stron drukowanego tekstu. Zawiera odniesienia do 466 pozycji bibliografii.

d) zreferowanie najistotniejszych wniosków

1. Szczegółowa, choć ograniczona zakresowo (przede wszystkim do dorobku polskiej teorii prawa) analiza tego, czym jest luka w prawie, dowiodła, że luka jest zjawiskiem homogenicznym w obrębie wszystkich gałęzi prawa; że można też mówić o pewnym możliwym do zidentyfikowania oddziaływaniu zjawiska luk w obrębie realnie działającego systemu prawa oraz że istnienie luk jest niejako „wpisane” w istnienie prawa stanowionego, należy do jego natury (niezależnie od dziedziny prawa, na gruncie której to zjawisko jest rozpatrywane).

2. Analiza wybranych poglądów teoretycznych potwierdziła wniosek, że dylemat, jaki rodzi zjawisko luki w prawie, nie może być jednak rozwiązany ostatecznie za pomocą narzędzi, jakie

oferuje teoria prawa. Można za pomocą tych narzędzi skategoryzować dylematy, jakie powstają w związku z obserwacją zjawiska luki, ale nie można tych dylematów rozwiązać. Nazwanie luki w określony sposób (uznanie ją za lukę aksjologiczną czy np. za lukę *extra legem*) jest już bowiem próbą rozwiązania dylematu, który w momencie dostrzeżenia luki nie jest nigdy oczywisty ani prosty. Teoria prawa służy w tych sytuacjach właściwie jedną radą – że należy dokonać wyboru jakiejś ideologii stosowania prawa, określonych założeń wartościujących, ocennych. Z kolei doktryna prawa administracyjnego skupia się raczej na formułowaniu reguł zachowania, co do których zasadniczo nie ma wątpliwości (np. że nie można w drodze analogii zwiększać ciężarów publicznoprawnych obywatela). Jeśli nawet zwraca się w kierunku wartości – które w pracy nazwano „detektorami” luk w prawie – to raczej po to, by wskazać na ogólną treść tych wartości, a nie po to, by wyjaśnić ich znaczenie w trudnej, niepewnej sytuacji luki w prawie. Problemu luk w prawie nie da się w każdym razie rozwiązać za pomocą generalnego zakazu wypełniania luk, bowiem wówczas tworzy się inne ryzyko – ryzyko bierności, gdy cała przestrzeń prawna (kontekst faktyczno-prawny, w którym powstaje luka) domaga się od stosującego prawo podjęcia jakiejś decyzji. Za największe ryzyko, jakie rodzi luka uznałam nie tyle jej błędne wypełnienie (lub niewypełnienie), tylko jej niedostrzeżenie - brak refleksji nad trudnym przypadkiem prawnym (powodowany nazbyt często silnym lecz fałszywym przekonaniem co do trafności własnych ocen diagnoz prawniczych).

3. Opisywane badania dowiodły nade wszystko, że niepewność, jaką rodzi obserwacja luki w prawie, jest wynikiem dylematu czysto filozoficznego czy nawet moralnego, a nie tylko teoretycznego bądź dogmatycznego, ponieważ chodzi o niepewność szczególnego typu. Nie wynika ona z niewiedzy na temat prawa, tylko z natury samego prawa. Chodzi też o niepewność, której nie można całkowicie rozwiązać, odkryć całej prawdy o niej. Obiektywna prawda o luce w prawie jest niepoznawalna chociażby dlatego, że jej źródłem jest skrajnie subiektywne, myślowe doświadczenie. Treść prawa, które może się pojawić obiektywnie w następstwie tego doświadczenia, jest niemożliwa do obiektywnej oceny – przynajmniej nie w chwili „odkrycia” (obserwacji) luki w prawie. I tak jest nie tylko w sytuacji, którą nazwiemy luką. Tak może być w każdej sytuacji, która początkowo wydawać się może sytuacją zgodności (niezgodności) z obowiązującym prawem. Wybór, przed którym stawia luka, nie jest wyborem pomiędzy legalnością a bezprawiem, lecz pomiędzy tym, co wydaje się być legalne, a jest bezprawne, a tym, co wydaje się być bezprawne, a jest legalne. Jeśli podmiot stosujący prawo dostrzeże lukę, to może również dostrzec prawdę o obiektywnym prawie. A jeśli nie dostrzeże luki (bo nie rozumie istoty tego zjawiska lub odrzuca *a limine* jego istnienie), to przez swoje błędne przekonania, lęk przed niepoznanym lub zwykłą bezmyślnością – zwiększa

automatycznie prawdopodobieństwo popełnienia przez siebie błędu co do prawa. Może w tej sytuacji uznać za prawo (lub sferę relewantną prawnie) zjawisko, które stanowi jedynie pozór prawa lub jego błąd i może być nawet w pełni przekonany co do słuszności własnej oceny. Tymczasem okazuje się, że w realnie działającym prawie (*law in action*) miejsca na podobne przekonania jest w rzeczy samej bardzo niewiele (za to sytuacji wyboru – niezliczona ilość).

4. Jednym z istotniejszych wniosków, do jakich prowadzą przeprowadzone badania jest więc taki, że do rozwikłania dylematu, jaki stwarza luka w prawie wiedza z zakresu prawa administracyjnego jest niewystarczająca, zaś rozwój badań nad tym zagadnieniem nie jest możliwy bez pomocy ze strony filozofii prawa, ale i takich nauk jak np. psychologia społeczna czy socjologia. Implikuje to również konieczność zmian w dotychczasowym sposobie edukacji prawniczej, która winna szerzej uwzględniać dorobek innych dyscyplin wiedzy naukowej.

5. W warstwie dogmatycznej praca natomiast udowadnia, że system prawa administracyjnego może i powinien wypełniać swoje funkcje niezależnie od faktu istnienia w nim luk. Jeśli przyjmiemy, że prawo administracyjne ma nade wszystko chronić i dbać o dobro każdego człowieka, zaś administracja ma być służbą publiczną wykonywaną na rzecz innych ludzi, to nie inaczej to prawo powinno działać w sytuacji luki w prawie (w tej sytuacji stosujący prawo ma tylko trudniejsze zadanie do wykonania). Luki nie powinny być wypełniane w przepisach, które przyznają administracji pewne prawa względem obywatela (kształtują zakres jej władczych kompetencji), gdyż takie działanie co do zasady podważa wiarygodność administracji w oczach jednostki, nie wzbudza zaufania do państwa i jego organów. W prawie administracyjnym może natomiast istotnie brakować norm, które chronią jednostkę przez nadmierną ingerencją władzy administracyjnej w jej sferę praw i wolności. Tylko w takich sytuacjach powinno się dozwalać na twórcze uzupełnienie przepisów w procesie stosowania prawa administracyjnego o jakąś niewypowiedzianą wyraźnie normę. W tym kontekście zwróciłam uwagę m.in. na problem braku przepisów ogólnych prawa administracyjnego oraz na różne problemy tzw. pogranicza prawa administracyjnego, które niejednokrotnie diagnozują potrzebę uzupełnienia systemu prawa administracyjnego o jakąś ogólną instytucję lub pojęcie, wypracowane w innej dziedzinie prawa.

2. Wskazanie, w jakim obszarze osiągnięcie naukowe stanowi znaczny wkład w rozwój nauk prawnych w dyscyplinie prawo

1. Praca stanowi pierwsze w polskiej doktrynie prawniczej, monograficzne opracowanie tematu luk w prawie z perspektywy nauki prawa administracyjnego, oparte w szczególności o analizę dorobku tej nauki oraz wybranych osiągnięć teorii i filozofii prawa.

2. Monografia została wykorzystana m.in. w następujących publikacjach naukowych: 1) P. Zaborniak w publikacji: *Prawo dostępu do dóbr publicznych*, Warszawa 2017, na s. 3 odniósł się do zaprezentowanego przeze mnie rozumienia myśli Ulpiana (na temat rozróżnienia prawa publicznego od prawa prywatnego); 2) R. Hauser oraz A. Skoczylas w artykule: *Kwestia stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy deliktu administracyjnego* (w: *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, s. 93) zgodzili się z moją tezą, że w sytuacjach gdy w prawie administracyjnym brakuje norm, które chronią jednostkę przed nadmierną ingerencją władzy administracyjnej w sferę praw i wolności jednostki, dozwolone może być stosowne uzupełnienie przepisów w procesie stosowania prawa administracyjnego; 3) J. Supernat w artykule: *Z zagadnień komparatystyki prawniczej* (Przegląd Prawa i Administracji CXIV, Wrocław 2018, s. 225), zacytował fragment moich rozważań filozoficznoprawnych, poświęconych roli miłości w prawie (które odważyłam się podjąć w ślad za Z. Bankowskim¹); 4) S. Pawłowski w artykule: *Nieodpłatne przejęcie mienia nieprzerejestrowanych spółek przez Skarb Państwa. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 1 marca 2018 r., II SA/Ke 43/18* (Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa Nr 3/2018, s. 58) uznał za zasadny mój pogląd, że silne uzasadnienie aksjologiczne w zupełności powinno wystarczyć dla ochrony interesu jednostki w sytuacji, gdy litera prawa takiej, dostatecznej ochrony zapewnić mu nie może; 5) K. Szczucki w publikacji: *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz* (Warszawa 2018, LEX) szeroko omawiając moje poglądy na temat luk w prawie, sformułował komentarz do art. 6 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5 z późn. zm.), który to przepis reguluje kompetencje Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do gromadzenia ustaleń Sądu Najwyższego o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie i badania ich pod kątem możliwych zagrożeń dla praworządności, sprawiedliwości społecznej i spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Monografia stanowi też jedną z 6 pozycji bibliografii wykorzystywanych do trwających szkoleń administracji publicznej (*Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*), będących częścią projektu, wdrażanego przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego w ramach *Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój:- Oś priorytetowa II: Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji -*

¹ Z. Bankowski, *Living Lawfully. Love in Law and Law in Love*, 2001.

Działanie 2.16: Usprawnienie procesu stanowienia prawa, temat 16: Relacje między przepisami oraz rodzaje luk w prawie i ich usuwanie.

2. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych (aktywność naukowo badawcza po uzyskaniu stopnia doktora)

1) autorstwo monografii na temat sukcesji uprawnień i obowiązków administracyjnoprawnych (oraz innych publikacji na ten temat)

1. Po uzyskaniu tytułu doktora nauk prawnych ważnym osiągnięciem naukowym była dla mnie publikacja monografii pt.: *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych* (WoltersKluwer, Warszawa 2009). Było to zarazem pierwsze w doktrynie polskiej, monograficzne opracowanie zagadnienia następstwa prawnego na płaszczyźnie prawa administracyjnego². Przedmiotem analizy w tej pracy uczyniłam również szeroki materiał normatywny, obejmujący m.in. przypadki przenoszenia różnych decyzji administracyjnych (np. pozwolenia na budowę, decyzji o warunkach zabudowy itp.), „dziedziczenia” uprawnień i obowiązków administracyjnoprawnych, czy też sukcesji administracyjnej, połączonej z sukcesją uniwersalną na gruncie prawa cywilnego (w tym prawa gospodarczego i handlowego). Niejednolitość przyjętych rozwiązań legislacyjnych, brak ustawy stanowiącej przepisy ogólne prawa administracyjnego, uzasadniały konieczność podjęcia badań nad ogólną istotą analizowanej instytucji prawnej (co było głównym celem tej monografii). Za pomocą omawianego pojęcia sukcesji (następstwa prawnego), jak i innych pojęć teoretycznych, jak stosunek administracyjnoprawny rzeczowy, akt administracyjny skierowany do rzeczy itp. starałam się w niej wykazać specyfikę niektórych relacji między organami administracji publicznej a podmiotami zewnętrznymi względem administracji, która wykracza poza materię uregulowaną prawem administracyjnym (wiążą się z problematyką tzw. pogranicza prawa administracyjnego, jego stykiem z innymi dziedzinami prawa, w szczególności z prawem cywilnym).

2. Przydatność praktyczną poruszonych w tej pracy zagadnień potwierdza fakt, iż odesłanie do tej publikacji zostało zawarte m.in.: w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2012 r., SK 11/12 (dotyczącym zasad ubiegania się o rekompensatę z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej) oraz w 39 orzeczeniach sądów administracyjnych, w tym 8 orzeczeniach Naczelnego Sądu

² W późniejszym czasie ukazała się monografia M. Kruszyńskiej-Kośmickiej o zbliżonej tematyce: *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, Poznań 2011.

Administracyjnego³. Powyższa publikacja spotkała się również z zainteresowaniem doktryny prawniczej. Była cytowana m.in. w następujących publikacjach naukowych: B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, 2010, s. 102; P. Wszolek, *O administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej. Część czwarta: Inne cechy odróżniające administracyjnoprawną odpowiedzialność wyrównawczą od odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Casus nr 55/2010, s. 37; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska: Komentarz 2011*, s. 324; T. Nieborak, Tomasz Sójka, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym: Komentarz*, 2011, s. 112; P. Ostojcki, *Następstwo prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, PiP 2011/7-8, 113-124; Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, 2012, s. 112; T. Kielkowski, *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, 2012, s. 376-377, 380; R. Stec, *Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne i organizacyjne*, Warszawa 2012, s. 236; B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Z. Duniewska, *Prawo administracyjne materialne: Pojęcia, instytucje, zasady*, 2013, s. 449; H. Ciepła, R.M. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich: Sposób ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, Warszawa 2013, s. 339; A. Kisielewicz, J.P. Tarno, *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, Warszawa 2013, s. 254; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz do art. 494 Kodeksu spółek handlowych (LEX/el.)*; K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim: Studium prawne*, 2014, s. 152; A. Ciesielska, K. Jasman, *Wybrane aspekty przeniesienia pozwolenia wodnoprawnego*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska, nr 3/2014;

³ W wyroku WSA w Szczecinie z dnia 29.12.2010 r., II SA/Sz 860/10; wyroku WSA w Szczecinie z dnia 29.12.2010 r., II SA/Sz 861/10; wyroku WSA w Szczecinie z dnia 29.12.2010 r., II SA/Sz 868/10; wyroku WSA w Szczecinie z dnia 29.12.2010 r., II SA/Sz 869/10; wyroku WSA w Szczecinie z dnia 1.02.2012 r., II SA/Sz 748/11; wyroku WSA w Warszawie z dnia 14.10.2011 r., III Sa/Wa 569/11; wyroku WSA w Warszawie z dnia 14.10.2011 r.; wyroku WSA w Poznaniu z dnia 12.10.2011, III SA/Wa 569/11, IV SA/Po 707/11; wyroku WSA w Poznaniu z dnia 30.01.2014 r., III SA/Po 1425/13; wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 24.04.2014 r. II SA/Wr 884/13, wyroku WSA w Szczecinie z dnia 6.05.2015 r., II SA/Sz 1227/14; wyroku NSA z dnia 14.06.2016 r. II OSK 2453/14; postanowieniu NSA z dnia 11.08.2015 r., II GSK 1438/14; wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 25.02.2014 r., II SA/Rz 1284/13; wyroku WSA w Kielcach z dnia 19.06.2013 r., II SA/Ke 32/13; wyroku WSA w Gdańsku z dnia 12.04.2012 r., II SA/Gd 942/11; wyroku WSA w Warszawie z dnia 21.04.2011 r., VI SA/Wa 2559/10; wyroku NSA z dnia 6.12.2012 r., II GSK 1847/11; wyroku NSA z dnia 2.02.2016 r., II OSK 1394/14, wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 21.01.2017 r., II SA/Wr 401/16; wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 21.01.2017 r., II SA/Wr 402/16; wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 21.01.2017 r., II SA/Wr 403/16; wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 21.01.2017 r., II SA/Wr 404/16; wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 21.01.2017 r., II SA/Wr 409/16; wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 21.01.2017 r., II SA/Wr 410/16; wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 21.01.2017 r., II SA/Wr 411/16; wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 21.01.2017 r., II SA/Wr 412/16; postanowieniu WSA w Gorzowie Wlp. z dnia 15.02.2017r., II SA/Go 1029/16; wyroku WSA w Poznaniu z dnia 5.05.2017 r., IV SA/Po 1041/16; wyroku WSA w Warszawie z dnia 9.10.2017 r., IV SA/Wa 1322/17; wyroku NSA z dnia 19.10.2017 r., I OSK 3418/15; postanowieniu NSA z dnia 31.10.2017 r.; wyroku NSA z dnia 10.11.2017 r., I OSK 793/17; wyroku NSA z dnia 14.11.2017 r., I OSK 886/17; wyroku WSA w Gliwicach z dnia 18.09.2018 r., I SA/Gl 429/18; wyroku WSA w Krakowie z dnia 29.01.2019 r., II SA/Kr 1430/18.

J. Jakubowicz, *Ewolucja stanowiska ustawodawcy w zakresie następstwa prawnego w prawie publicznym*, RPEiS 2014 zeszyt 4, s. 131, 133; P. Lewandowski, *Zdolność do czynności prawnych przedsiębiorcy jako osoby fizycznej*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. C, 2016, s. 98

3. Omawianą tematykę przedstawiałam również w innych publikacjach m.in.: we wcześniejszym artykule: *Sukcesja publiczno-prawna w procesie łączenia się spółek na tle pojęcia następstwa prawnego w prawie administracyjnym*, Prawo Spółek Nr 11/2003, który został wykorzystany w 16 orzeczeniach sądów administracyjnych⁴ i nadal cieszy się zainteresowaniem doktryny prawniczej. Odesłania do niego znajdują się m.in. w następujących publikacjach: D. Benduch, *Łączenie się spółek handlowych w krajach Unii Europejskiej - analiza komparatystyczna rozwiązań legislacyjnych w Polsce, Niemczech i Czechach*, Studia Ekonomiczne 2007 nr 45, s. 54; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz do art. 494 ksh (LEX/el.)* Warszawa 2008; J. Golonka, *Zdolność połączeniowa spółek kapitałowych w organizacji*, Przegląd Prawa Handlowego 2010/4, s. 42-47; B. Kornelius, A. Piszcz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 listopada 2008 r., II GSK 453/08, Licencja wspólnotowa na wykonywanie przewozów rzeczy*, GSP-Prz.Orz. 2010/1, s. 57-64; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska: Komentarz*, Warszawa 2011, s. 324; P. Ostojski, *Następstwo prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, PiP 2011/7-8, 113-124; M. Machocka, *Przeniesienie pozwolenia na budowę*, ABC Administracji. Tom II, 2013, red. S. Fundowicz, P. Śwital, M. Wieczorek; A. Ciesielska, K. Jasman, *Wybrane aspekty przeniesienia pozwolenia wodnoprawnego*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska, nr 3/2014; J. Dobkowski, *Przejsięcie na spadkobiercę uprawnień przedsiębiorcy w przedmiocie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych*, Civitas et Lex nr 4 (8)/ 2015, s. 36; M. Žaba, *Právne nástupníctvo v práve verejnej správy v prípade fúzií a akvizícií kapitálových*, Recenzovaný sborník p Říspěvků z mezinárodní vědecké konference, Mezinárodní Vědecká Konference oblasti práva a právních věd - Právní rozpravy 2015 s podtitulem „Vývoj práva”, ročník V. 13. – 17. dubna 2015 Hradec Králové, Česká republika, s. 178; M. Goszczyk, R. Pabis, M. Rodzynkiewicz, A.W. Wiśniewski, *Kodeks spółek handlowych. Tom III B. Spółka akcyjna. Komentarz do art. 393-490* pod red. A. Opalskiego, Warszawa 2016, s. 6. Omawiana publikacja została również doceniona przez praktyków (por. np. D. Wałkowski, I. Zielińska-Barłózek, *Restrukturyzacja a pozwolenia na korzystanie ze środowiska*, Wardyński&Wspólnicy Rocznik 2011, s. 56; D. Wałkowski, *Decyzje*

⁴ M.in. w wyroku NSA z dnia 17.06.2008 r., II OSK 649/07; wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16.09.2008 r., II SA/Go 469/08.

administracyjne związane z korzystaniem ze środowiska w procesach łączenia się spółek i zbycia przedsiębiorstwa, 10.01.2013, www.codozasady.pl).

4. Zagadnienie sukcesji publicznoprawnej w odniesieniu do konkretnej regulacji normatywnej omówiłam również w następujących publikacjach pokonferencyjnych: 1) *W kwestii dopuszczalności częściowego przeniesienia pozwolenia na budowę na podstawie art. 40 Prawa budowlanego*, w: „Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe”, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 517-530; 2) *Procesowe aspekty przeniesienia decyzji administracyjnej w kontekście art. 40 prawa budowlanego*, w: *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Kazimierz Dolny nad Wisłą*, 19-22 września 2010 r., red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Wydawnictwo KUL Lublin 2010, s. 359-368.

5. Zwieńczeniem badań nad problematyką sukcesji publicznoprawnej była publikacja pokonferencyjna: *O kierunku ewolucji prawa administracyjnego w sferze regulacji „rzeczowych” stosunków administracyjnoprawnych*, w: *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, PAN, Paryż 2011, s. 717-726. Odesłanie do tej publikacji sformułował J. Boć (J. Boć, *Przykład prawnych form działania administracji w ochronie środowiska*, w: *System prawa administracyjnego Tom V: Prawne formy działania administracji*, red. J. Boć. R. Hauser, s. 463), który zaproponował, aby nazywać akty rzeczowe „aktami przedmiotowymi”. Z rozważań powołanego autora wynika zarazem jednoznaczna potrzeba uwzględniania specyfiki aktów rzeczowych (przedmiotowych) w nauce prawa administracyjnego.

2) autorstwo obszernej części komentarza do ustawy o transporcie kolejowym (w publikacji zbiorowej)

Podjęte przeze mnie rozległe badania nad problematyką tzw. spec-ustaw przedstawiłam w pierwszej kolejności w komentarzu do rozdziału 2b ustawy o transporcie kolejowym (*Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych*, [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym, Komentarz LEX*, red. naukowa M. Wierzbowski, P. Wajda, Wolters Kluwer 2014, s. 105-215), która stanowi najważniejszą regulację normatywną dla funkcjonowania transportu kolejowego. Komentarz ten stanowi pierwsze a zarazem jedyne na rynku wydawniczym omówienie przedmiotowej regulacji. Za sukces poczytuję sobie również włączenie mnie do zespołu badawczego, stworzonego na potrzeby tej publikacji, złożonego nie tylko z pracowników naukowych wydziałów prawa i administracji wiodących krajowych uczelni, ale również z pracowników Departamentu Transportu Kolejowego w Ministerstwie

Infrastruktury i Rozwoju, członka zarządu w grupie PKP S.A. i dyrektorów departamentów prawnych w spółkach kolejowych. Publikacja stanowi komentarz praktyczny i jest przeznaczona głównie dla menedżerów, specjalistów i prawników związanych z sektorem kolejowym. Omówiony przeze mnie rozdział ustawy stanowi regulację, należącą do tzw. spec-ustaw (ustaw epizodycznych), których zadaniem jest przyspieszenie rozwoju infrastruktury (w tym przypadku sieci) kolejowych celem nadrobienie zaległości w tym zakresie występujących między Polską a innymi krajami europejskimi. W publikacji tej, z uwagi na bardzo nieliczne orzecznictwo w opisywanej materii, a także brak opracowań konkurencyjnych, wykorzystałam w szerokim zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie innych ustaw epizodycznych (tzw. spec-ustaw), przede wszystkim dotyczące ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, a także własne doświadczenia urzędnicze w przedmiocie wydawania decyzji zezwalających na realizację inwestycji drogowych. Fragment komentarza, mojego autorstwa, został do tej pory zacytowany w wyroku WSA w Warszawie z dnia 1.04.2016 r., IV SA/Wa 2505/15 oraz wyroku tegoż sądu z dnia 15.07.2015 r., IV SA/Wa 1532/15, a także w wyroku WSA w Łodzi z dnia 30.03.2017 r., III SA/Łd 1062/16. Został on także wykorzystany w projekcie badawczym, opracowanym na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju i współfinansowego ze środków unijnych przez M. Wolańskiego, P. Bednarza, B. Mazura (we współpracy z B. Jakubowskim i M. Czubakiem) pt.: *Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu w celu realizacji przyjętych w Strategii Rozwoju Kraju 2020 priorytetowych kierunków interwencji*, s. 37-39.

3) autorstwo innych opracowań podejmujących problematykę tzw. spec-ustaw

1. W ostatnich miesiącach wspólnie z zespołem badawczym, składającym się z przedstawicieli ośrodków akademickich w Poznaniu, Gdańsku i Krakowie (J. Człowiekowska, M. Krawczyk, S. Pawłowski, J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, D. Zalewski) podjęłam prace nad komentarzem do ustawy o ułatwieniach w przygotowywaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz podjęłam się redakcji naukowej tego opracowania (wraz z J. H. Szlachetko). Przepisy tej ustawy w praktyce budzą wiele wątpliwości interpretacyjnych, które jeszcze nie doczekały się wyjaśnienia w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Publikacja tego komentarza planowana jest na maj/czerwiec br.

2. Fragment ww. badań przedstawiłam w artykule pt. *Zakres związania inwestora i rady gminy ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w świetle art. 5 ust. 3 i 4 oraz art. 7 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji*

inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zawartym w pracy zbiorowej: *Specustawa mieszkaniowa – dylematy prawników i urbanistów*, red. J. H. Szlachetko, Gdańsk 2019, s. 51-77. Omówiłam w nim m.in. warunek niesprzeczności inwestycji mieszkaniowej z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; przesłanki podjęcia uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej; problem oceny zgodności inwestycji mieszkaniowej z przepisami odrębnymi itp.

4) autorstwo artykułów naukowych, glos oraz rozdziałów w pracach zbiorowych - z zakresu problematyki procesu inwestycyjnego

1. Korzystając z doświadczeń, zdobytych w praktyce stosowania prawa administracyjnego, opublikowałam serię publikacji na temat rozmaitych rozwiązań, przewidzianych w ustawach, regulujących proces inwestycyjny.
2. Najchętniej cytowaną w orzecznictwie i doktrynie moją publikacją z tego zakresu jest artykuł pt.: *Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy dla innych inwestycji*, Samorząd Terytorialny Nr 7-8/2004. Przedmiotowa publikacja, stanowiąca omówienie istotnych problemów interpretacyjnych, jakie ujawniły się w pierwszym roku obowiązywania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest nadal wykorzystywana w orzecznictwie sądowym oraz doktrynie. Odesłanie do tej publikacji znajduje się 37 orzeczeniach sądów administracyjnych (w tym 16 orzeczeniach NSA)⁵.
3. Artykuł pt.: *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla samowoli budowlanej* (Przegląd Prawa Publicznego Nr 12/2008, współautor: Joanna Człowiekowska) omawiał m.in. wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. (P 37/06)

⁵ M.in. w wyroku WSA w Białymstoku z 25.01.2005 r., II SA/Bk 677/04; wyroku WSA w Łodzi z dnia 17.08.2005r., II SA/Łd 152/05; wyroku NSA z dnia 19.01.2007 r., II OSK 200/06; wyroku WSA w Łodzi z dnia 21.09.2005 r., II SA/Łd 222/05; wyroku WSA w Łodzi z dnia 28.09.2005 r., II SA/Łd 474/05; wyroku WSA w Białymstoku z dnia 25.10.2005 r., II SA/Bk 438/05, wyroku WSA w Szczecinie z dnia 16.11.2006 r., II SA/Sz 819/06, wyroku NSA z dnia 14.05.2007 r., II OSK 685/06; wyroku NSA z dnia 17.04.2007 r., II OSK 646/06; wyroku WSA w Warszawie z dnia 3.04.2008 r., IV SA/Wa 2619/07; wyroku NSA z dnia 17.04.2008 r., II OSK 421/07; wyroku WSA w Białymstoku z dnia 18.01.2007 r., II SA/Bk 749/06; wyroku NSA z dnia 6.08.2009 r., II OSK 1250/08; wyroku WSA w Warszawie z dnia 25.03.2010 r., VIII SA/Wa 823/09; wyroku WSA w Białymstoku z dnia 28.10.2010 r., II SA/Bk 200/10; wyroku NSA z dnia 8.12.2011 r., II OSK 1753/10; wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 14.12.2011 r., I SA/Bd 608/11; wyroku NSA z dnia 15.05.2012 r., II OSK 332/11; wyroku WSA w Poznaniu z dnia 29 sierpnia 2012, II SA/Po 291/12; wyroku NSA z dnia 6.06.2013 r., II OSK 305/12; II OSK 95/13; wyroku NSA z dnia 11.06.2014 r.; wyroku NSA z dnia 5.09.2014 r., II OSK 605/13; wyroku WSA w Warszawie z dnia 17.02.2015 r., IV SA/Wa 1155/14; wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 19.03.2015 r., II SA/Rz 1509/14; wyroku NSA z dnia 2.06.2015 r., II OSK 2683/13; wyroku NSA z dnia 29.09.2015 r., II OSK 453/14; wyroku NSA z dnia 7.10.2015 r., II OSK 318/14; wyroku WSA w Poznaniu z dnia 23.10.2015 r., II SA/Po 601/15; wyroku WSA w Poznaniu z dnia 23.10.2015 r., II SA/Po 817/15; wyroku WSA w Poznaniu z dnia 9.11.2006 r., IV SA/Po 323/16; wyroku WSA w Poznaniu z dnia 7.12.2016 r., IV SA/Po 900/16; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25.01.2007 r., II SA/Bd 321/16; wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 7.03.2017 r., II SA/Wr 604/16; wyroku WSA w Poznaniu z dnia 23.03.2017 r., II SA/Po 86/17.

dotyczącego art. 48 ustawy – Prawo budowlane na interpretację przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

4. W glosie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 1 sierpnia 2008 roku, II SA/Kr 66/08 (opublikowanej w Przeglądzie Prawa Publicznego Nr 4/2009) odniosłam się m.in. do ogólnego zagadnienia ochrony ładu przestrzennego przy wydawaniu decyzji o warunków zabudowy.

5. W glosie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 października 2008 r., II SA/Kr 726/08 (opublikowanej w Orzecnictwie Sądów Polskich Nr 5/2010 r. współautor: Tomasz Libera) starałam się zwrócić uwagę na problem lokalizacji stacji bazowych telefonii komórkowej naruszających ład przestrzenny.

6. W artykule pt.: *Regulacja czasu trwania postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę a wymogi spójności systemu prawa administracyjnego - w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Czas w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 147 – 169, odniosłam się krytycznie do instytucji kar za nieterminowe wydane pozwoleń na budowę, zwracając uwagę na negatywne skutki tej regulacji.

7. W artykule pt.: *Służebność drogowa jako tytuł prawny przewidujący uprawnienie do wykonywania robót budowlanych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*. (Samorząd Terytorialny Nr 12/2018) przedstawiłam wyniki analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, prowadzonej pod kątem pytania, w jakich przypadkach służebność drogowa może być uznawana za tytuł prawny do wykonywania robót budowlanych związanych z wykonywaniem podobnej służebności. Opowiedziałam się za stanowiskiem, prezentowanym w części orzeczeń, że organy administracji architektoniczno-budowlanej w razie wątpliwości co do treści i zakresu służebności drogowej powinny odnosić się do pełnej treści aktu notarialnego lub postanowienia sądu ustanawiających to prawo. Podzieliłam również pogląd, że służebność drogowa (zwłaszcza służebność drogi koniecznej) polegająca na prawie przechodu i przejazdu uprawnia właściciela nieruchomości władnącej co najmniej do robót budowlanych umożliwiających taki przechód i przejazd. Praktykę żądania od inwestorów dodatkowej zgody właściciela nieruchomości obciążonej na podobne roboty uznałam za nieprawidłową.

8. W artykule pt.: *Skutki wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków dla procesu inwestycyjnego (w świetle wykładni art. 10a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami)*, który ukazał się w Przeglądzie Prawa Publicznego Nr 2/2019, dokonałam analizy tytułowej regulacji normatywnej, w aspekcie jej związków z odpowiednimi przepisami ustawy

– Prawo budowlane. Wskazałam na powstające w praktyce wątpliwości interpretacyjne, które, wobec krótkiego czasu obowiązywania przepisu (wprowadzonego do ustawy z dniem 9 września 2017 r.) nie zostały jeszcze dostatecznie wyjaśnione ani w orzecznictwie, ani w doktrynie prawniczej. Jak starałam się wykazać, przepis ten nie zakazuje prowadzenia wszelkich robót budowlanych, a jego treść nie powinna być interpretowana rozszerzająco. Opisałam również skutki naruszenia przez inwestora zakazów, określonych w ww. przepisie. Przedmiotem badań uczyniłam także problem tego, czy postępowanie w sprawie wpisu nieruchomości do rejestru może stanowić zagadnienie wstępne w stosunku do postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę i zatwierdzenia projektu budowlanego. Zwróciłam uwagę na potrzebę dokonywania takiej wykładni wskazanego przepisu prawa, która nie naruszałaby konstytucyjnej zasady proporcjonalności, a która zarazem zapewniałaby inwestorom odpowiednią ochronę ich interesów (oraz ich praw nabytych) zarówno w trakcie postępowania o wpis, jak i w toku późniejszego postępowania w sprawie wydania pozwolenia konserwatorskiego.

9. Ponadto w związku ze zorganizowaną w listopadzie 2018 r. przez Uniwersytet Łódzki konferencją pt. *Standardy administracji i prawa administracyjnego – aktualne wyzwania*, przygotowałam artykuł pt.: *O standardach działania administracji w przypadku wykrycia luki w prawie – na przykładzie problemu ustalania wymaganej liczby miejsc parkingowych w decyzji o warunkach zabudowy*, który ma się ukazać w monografii pokonferencyjnej w sierpniu br. W opracowaniu tym starałam się powiązać ze sobą wyniki moich badań teoretycznych na temat luki w prawie z problemem praktycznym (dotyczącym stosowania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), wskazując proponowany kierunek wykładni tych przepisów.

5) autorstwo publikacji poruszających inne zagadnienia teoretyczne

1. W związku z udziałem w VIII Krakowsko-Wrocławskim Spotkaniu Administratywistów pt. *Równość w prawie administracyjnym*, opublikowałam artykuł pt.: *Znaczenie zasady równości wobec prawa w sytuacji luki w prawie – na tle wybranych orzeczeń sądów administracyjnych*, który ukazał się w monografii pokonferencyjnej (*Równość w prawie administracyjnym*, red. J. Korczak, Warszawa 2018, s. 137-154). Artykuł skupia się na tym aspekcie zasady równości, który odnoszony jest do procesu stosowania prawa. Przedstawia on wyniki ograniczonych badań orzecznictwa sądów administracyjnych, prowadzonych pod kątem tego, co oznacza aktualnie stosować prawo administracyjne zgodnie z zasadą równości wobec prawa, a ściślej: jakie ma ona znaczenie w sytuacji, gdy to prawo zawiera luki. Przedmiotem analizy uczyniłam orzeczenia, w których odniesiono się szerzej do zasady równości właśnie w tym celu, aby

stwierdzić lukę w prawie, uzasadnić potrzebę jej wypełnienia lub uznać jej wypełnienie (w szczególności w drodze analogii) za niedopuszczalne. W artykule sformułowałam tezę o potencjalnie dużej możliwości wykorzystania zasady równości wobec prawa jako metody ujawniania różnego typu luk w prawie administracyjnym (nie tylko w prawie podatkowym) oraz ich wypełniania (na korzyść podmiotu administrowanego).

2. W artykule: *Urzędnik versus przedsiębiorca. Rzecz o trudnych relacjach zaufania*, w: *Administracja publiczna a gospodarka*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2018, s. 228-242, przedstawiłam wyniki podjętych badań interdyscyplinarnych, mających wyjaśnić to, czym jest zaufanie i jak je należy (można) budować. W publikacji wykorzystałam m.in. badania polskich psychologów społecznych, z których wynika, że istotną przyczyną ogólnego braku zaufania do innych ludzi, są przekonania, głęboko zakorzenione w naszej kulturze, a ściślej pewien zespół przekonań, zyskujący rangę aksjomatu społecznego, określanego mianem „wiary w grę o sumie zerowej”. Wykorzystując niektóre pojęcia z zakresu teorii gier przedstawiłam w tym artykule proces administrowania jako grę o sumie niezerowej (*non-zero sum game*, czyli taką, w której mogą wygrać wszyscy).

3. W związku z udziałem w kolejnym, IX Spotkaniu Krakowsko-Wrocławskim Administratywistów (Kraków, 22-23 września 2018), opracowałam na potrzeby monografii pokonferencyjnej artykuł, przedstawiający mój głos w dyskusji, pt.: *O sztuce uprawiania nauki prawa administracyjnego (oraz administrowania) - w przestrzeni pogranicza*. Poruszyłam w nim zagadnienie pogranicza prawa administracyjnego, ujmując je jednak w szerszym, filozoficznym kontekście. Starłam się m.in. wykazać przydatność (dla nauki prawa administracyjnego i nauki administracji) dorobku nurtu etycznego, zwanego filozofią spotkania lub filozofią dialogu (do których zalicza się m.in. F. Rosenzweiga, M. Bubera, E. Levinasa, G. Marcela, J. Bukowskiego czy J. Tischnera). Uznając tę filozofię jako fundament etyczny każdej interakcji międzyludzkiej uznałam, że płaszczyzna spotkania (rozumianego nie w ujęciu potocznym, chodzi bowiem o bardziej wymagającą, etyczną płaszczyznę spotkania) nie jest obojętna dla prawa administracyjnego, skoro administracja ma być „służbą publiczną” (i zarazem ma być, jak to określał J. Boć, inteligentna), zaś jedna z podstawowych zasad postępowania administracyjnego nakazuje administracji podejmowanie działań budzących zaufanie do władzy publicznej. Administracja nie jest zwolniona z tego obowiązku, gdy prawo jest odbierane jako niejednoznaczne, niespójne, czy zawierające luki. Wyraziłam również pogląd, że głównie w takich trudnych („niesprzyjających”) warunkach zaufanie ma największą szansę zaistnienia i zarazem stanowi wyzwanie dla administracji.

6) udział w krajowych i międzynarodowych projektach badawczych, kierowanie pracami badawczymi

Do tej pory brałam udział w 3 projektach badawczych prowadzonych z udziałem pracowników Katedry Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie), tj.:

1) w projekcie badawczym, prowadzonym w roku 2012-2013 pod kierownictwem P. prof. dr hab. W. Jakimowicza. Celem tego projektu było stworzenie nowej formuły podręcznika akademickiego, a zarazem pomocy dydaktycznej, stanowiącego swoistą ilustrację tematyki, omawianej w ramach wielokrotnie wznawianego podręcznika do przedmiotu: *Prawo administracyjne*, autorstwa prof. dr hab. J. Zimmermanna. W wyniku tego projektu powstała monografia pt. *Przewodnik po prawie administracyjnym* pod red. W. Jakimowicza, Wolterskluwer 2013 (pozostali autorzy: I. Niżnik-Dobosz, D. Dąbek, P. Dobosz, M. Kotulski, J. Lemańska, J. Człowiekowska, M. Kisielowska, P. Wszolek, A. Puczko, M. Sośniak-Jagiellińska, M. Stolarska, M. Krawczyk, P. Mysłowski, Ł. Pośpiech, M. Sobol). Formuła tej publikacji wykracza poza ramy typowego podręcznika i przedstawia również wyniki szczegółowych badań naukowych, prowadzonych przez poszczególnych autorów (zwłaszcza w zakresie analizy orzecznictwa i zagadnień problemowych stosowania prawa administracyjnego). W ramach tej monografii podjęłam się redakcji naukowej rozdziału IX (*Formy działania administracji publicznej*, s.381-498), a także opracowałam zagadnienie stosunku administracyjnoprawnego, sytuacji administracyjnoprawnej oraz interesu w prawie administracyjnym.

2) w projekcie badawczym, prowadzonym w roku 2015-2016 pod kierownictwem P. prof. dr hab. W. Jakimowicza, którego celem było przygotowanie drugiego wydania ww. publikacji (co nastąpiło w roku 2016 (również pod red. W. Jakimowicza, pozostali autorzy: D. Dąbek, I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, J. Człowiekowska, M. Kisielowska, M. Kotulski, M. Krawczyk, J. Lemańska, M. Oleś, A. Puczko, M. Sobol. P. Wszolek, P. Czop, W. Górny, M. Hadel, A. Jędrzczak, P. Król, P. Mysłowski, Ł. Pośpiech, N. Rysz, G. Sarnes). W tym projekcie podjęłam się redakcji rozdziałów zajmujących się problematyką aktu administracyjnego oraz innych form działania administracji publicznej (rozdział X i XI – s. 573-703), a także byłam autorem kilku zagadnień szczegółowych.

3) w ramach projektu badawczego, prowadzonego w roku 2018 pod kierownictwem P. prof. dr hab. J. Zimmermanna pt.: *Integralność prawa administracyjnego*, podjęłam się opracowania zagadnienia z zakresu ogólnej nauki o prawie administracyjnym, tj.: tematyki pogranicza pomiędzy prawem administracyjnym a prawem cywilnym. Zwieńczeniem tych (zakończonych

aktualnie) badań mają być dwie publikacje (w języku polskim i w języku angielskim: *Integrity of Administrative Law – Polish Perspective*), planowane do wydania ok. lipca/sierpnia br. W ramach tego opracowania przeanalizowałam m.in. to, w jaki sposób w doktrynie charakteryzowane są problemy pogranicza oraz jak się je kategoryzuje. Przedstawiłam i poddałam ocenie wyróżnione przeze mnie ujęcia tego tematu, zaprezentowane w nauce prawa; odniosłam się też do kwestii dopuszczalności analogii do ogólnych zasad i instytucji prawa cywilnego w procesie stosowania prawa administracyjnego. Skrótowo omówiłam też przykładowe problemy pogranicza, takie jak: następstwo prawne (sukcesja) w zewnętrznych stosunkach administracyjnoprawnych, umowa administracyjnoprawna, nadużycie prawa, odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji.

7) wygłoszenie referatów na międzynarodowych lub krajowych konferencjach tematycznych

1. Do tej pory brałam udział w **26** konferencjach tematycznych międzynarodowych lub krajowych, na których wygłosiłam łącznie **9 referatów**: 1) na I Krakowsko-Wrocławskiego Spotkaniu Administratywistów pt. *Czas w prawie administracyjnym*, zorganizowanym przez Katedrę Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, (Kraków 27-28.11.2010 r.) wygłosiłam referat pt.: *Regulacja czasu trwania postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę a wymogi spójności systemu prawa administracyjnego - w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*"; 2) podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej pt.: *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego* (Rzeszów, 2 czerwca 2011 r.), wygłosiłam referat pt.: *W kwestii dopuszczalności częściowego przeniesienia pozwolenia na budowę na podstawie art. 40 prawa budowlanego*; 3) podczas IV Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Administratywistów pt.: *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Wrocław 19-20 października 2013, zorganizowanego przez Instytut Nauk Administracyjnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, wygłosiłam referat pt.: *Niepewność w procesie stosowania prawa administracyjnego – w kontekście ograniczeń kontroli legalności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 31 u.p.r.i.d.p.)*; 4) na konferencji naukowej pt.: *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, zorganizowanej przez Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego (Łódź 20 listopada 2013 r.) wygłosiłam referat pt.: *Wolność narodu w państwie jako dobro chronione w prawie administracyjnym*; 5) na konferencji międzynarodowej: XVIII Dorocznej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej współorganizowanej z Wydziałem Prawa Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie

Administracja publiczna a gospodarka (Bratysława, 28-31 maj 2017 r.) wygłosiłam referat pt. *Urzędnik versus przedsiębiorca. Rzecz o trudnych relacjach zaufania*; 6) Dnia 26 września 2018 r. w Krakowie wygłosiłam w ramach Forum dyskusyjnego pt.: *Miejsce i przyszłość mediacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym* (którego współorganizatorami byli: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie oraz Okręgowa Izba Radców Prawnych w Krakowie), referat pt: *Zasada polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r.*; 7) podczas VIII Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów pt.: *Równość w prawie administracyjnym* wygłosiłam referat pt.: *Znaczenie zasady równości wobec prawa w sytuacji luki w prawie – na tle wybranych orzeczeń sądów administracyjnych*; 8) podczas Seminarium eksperckiego pt.: *Specustawa mieszkaniowa samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawne i urbanistyczne*, zorganizowanym dnia 7 grudnia 2018 r. w Gdańsku przez Instytut Metropolitalny, wygłosiłam referat pt.: *Zakres związania inwestora i rady gminy ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy - w świetle art. 5 ust. 3 i 4 oraz art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*; (9) podczas konferencji pt. *Myśl Profesora Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu (Poznań, 5-6 kwietnia br.) wygłosiłam referat pt.: *Znaczenie teoretycznej konstrukcji tzw. aktów tworzących sytuacje prawne dla obywateli*.

2. Ponadto podczas VII Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów pt.: *Wolność w prawie administracyjnym*, Kraków 4-5 czerwca 2016 r. pełniłam rolę moderatora jednego z paneli dyskusyjnych. Dodatkowo informuję, że we wrześniu br. na X Krakowsko-Wrocławskim Spotkaniu Administratywistów, zgodnie z zatwierdzoną przez organizatorów agendą, mam wygłosić referat pt. *Układ administracyjny jako element koncepcji filozoficznej Profesora Franciszka Longchamps*.

8) podjęcie współpracy międzynarodowej

1. Dzięki udziałowi w międzynarodowej konferencji naukowej we Lwowie, zorganizowanemu przez Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Wyższą Szkołę Prawa i Administracji w Przemyślu oraz Wydział Prawa Uniwersytetu im. I. Franki we Lwowie (Internacjonalizacja administracji publicznej, Lwów 9-12 czerwca 2013 r.), nawiązałam kontakt z pracownikami naukowymi Ukraińskiej Akademii Bankowości Narodowego Banku Ukrainy (Української академії банківської справи), której owocem była m.in. publikacja

artykułu naukowego w języku ukraińskim (na temat wolności narodu w państwie), który ukazał się w czasopiśmie „Правовий вісник” (Nr 1/2014) wydawanym przez ww. uczelnię wyższą.

2. Podczas pobytu na Uniwersytecie Karola w Pradze (24-26 października 2018 r.) w ramach wymiany bilateralnej przeprowadziłam kwerendę biblioteczną oraz nawiązałam kontakt z pracownikami naukowymi tego Uniwersytetu.

3. W bieżącym roku akademickim zostałam zakwalifikowana do wyjazdu w ramach wymiany bilateralnej do Uniwersytetu w Padwie.

Podsumowanie

Jak wykazałam powyżej, w moim dorobku naukowym starałam się nade wszystko podejmować tematy trudne, niedostatecznie opracowane w doktrynie (jak problem sukcesji publicznoprawnej czy problem luk w prawie administracyjnym), a także takie, które pozwalały zapoznać środowisko naukowe z doświadczeniami, płynącymi z mojej praktyki zawodowej. Dorobek ten obejmuje łącznie **21** publikacji, wydanych po obronie doktoratu (w tym: autorstwo **2 monografii**, oraz rozdziałów w **13 pracach zbiorowych**). Dodatkowo w ostatnim okresie sporządziłam **5** innych opracowań, których publikacja przewidziana jest w najbliższych miesiącach.

Mam nadzieję, że powyższy dorobek i osiągnięcia naukowe, jak i dydaktyczne i popularyzatorskie (wskazane szerzej w odrębnym załączniku) pozwolą na dopuszczenie mnie do przewodu habilitacyjnego oraz uzyskanie tytułu naukowego doktora habilitowanego w dziedzinie prawa.

Anna Skarupina