

Dr Joanna Lemańska

Katedra Prawa Administracyjnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Jagielloński

## AUTOREFERAT

**przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych sporządzony dla celów  
postępowania habilitacyjnego**

### I. Wstęp

Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 ze zm.), przepisami rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 30 października 2015 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodach doktorskich, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. poz. 1842), rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz. U. Nr 196, poz. 1165) oraz Komunikatem Nr 1/2015 Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów, składam niniejszy autoreferat sporządzony dla celów postępowania habilitacyjnego, zawierający informacje na temat uzyskanych przeze mnie stopni naukowych i przebiegu dotychczasowego zatrudnienia w jednostkach naukowych, charakterystykę osiągnięcia naukowego w rozumieniu art. 16 ust. 2 pkt 1 wskazanej powyżej ustawy, a także zwięzłe omówienie moich pozostałych osiągnięć i dorobku naukowego. Dodatkowa informacja dotycząca aktywności organizacyjnej, eksperckiej, dydaktycznej, popularyzatorskiej, a także współpracy międzynarodowej zawarta została w odrębnym załączniku nr 6.

## II. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe

Dyplom magistra prawa uzyskałam w dniu 25 czerwca 1997 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, broniąc pracę magisterską w Katedrze Prawa Administracyjnego, zatytułowaną „Ochrona konsumenta w aspekcie bezpieczeństwa wyrobów. Ustawodawstwo polskie na tle uregulowań Unii Europejskiej”. Praca została napisana pod kierunkiem naukowym prof. zw. dr hab. Józefa Filipka.

Jestem również absolwentką (1996) Studium Zarządzania i Biznesu przy Zakładzie Ekonomii Stosowanej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Stopień doktora nauk prawnych uzyskałam w dniu 26 września 2005 r. mocą uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, na podstawie obrony pracy zatytułowanej „Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym”. Promotorem dysertacji był prof. zw. dr hab. Józef Filipka. Recenzentami w przewodzie doktorskim byli: prof. zw. dr hab. Jan Zimmermann oraz prof. zw. dr hab. Jan Szreniawski. Zaktualizowana wersja rozprawy doktorskiej została opublikowana jako monografia pt. „Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym”.

Odbyłam także aplikację radcowską, otrzymując w dniu 24 czerwca 2003 r. wpis na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie.

W Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego prowadzę działalność naukową oraz dydaktyczną z zakresu prawa administracyjnego. W ramach praktyki radcowskiej specjalizuję się w szeroko rozumianych sprawach administracyjnych, w tym zwłaszcza samorządowych i inwestycyjnych.

Dwukrotnie pełniłam funkcję promotora pomocniczego, w następujących przewodach doktorskich:

- Tomasz Góry, temat rozprawy „Bezpieczeństwo publiczne w prawie administracyjnym”, promotor: prof. zw. dr hab. Jan Zimmermann,
- Pauli Borowskiej, temat rozprawy „Prawne i pozaprawne gwarancje rozwoju kariery naukowej urzędnika administracji publicznej”, promotor: prof. zw. dr hab. Jan Zimmermann.

### III. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach badawczych

Po ukończeniu studiów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, zostałam zatrudniona od dnia 1 października 1997 r., jako nauczyciel mianowany, w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, początkowo na stanowisku asystenta, a od 2009 r. i nadal, na stanowisku adiunkta. W ramach powierzonych mi obowiązków dydaktycznych prowadzę wykłady oraz ćwiczenia. Od początku zatrudnienia prowadzę zajęcia dydaktyczne ze studentami II i III roku Prawa i Administracji (ćwiczenia do przedmiotu Prawo administracyjne). Od 2009 r. i nadal prowadzę wykład „Introduction into polish administrative law” (w języku angielskim). Wykład przeznaczony jest dla studentów zagranicznych, przyjeżdżających w ramach programu Erasmus+. Zajęcia obejmują omówienie administracji publicznej w Polsce na tle porównawczym. Od 2017 r. planuję uruchomienie wykładu „Introduction into polish substantive administrative law” (w języku angielskim), również dla studentów programu Erasmus+. Jestem ponadto wykładowcą na studiach doktoranckich stacjonarnych prowadzonych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. W ramach wskazanych studiów prowadzę wykład pt. „Aktualne tendencje w poszczególnych dziedzinach prawa: administracyjnym, cywilnym, karnym” w części dotyczącej prawa administracyjnego.

W ramach pracy dydaktycznej współpracuję lub współpracowałam także z innymi uczelniami, w tym z Uniwersytetem Ekonomicznym w Krakowie (2011/2012 - wykłady z przedmiotu „Encyklopedia prawa”, 2015 - wykład z przedmiotu „Postępowanie administracyjne ogólne” na studiach podyplomowych Administracja, edycja marzec 2015), Wyższą Szkołą Pedagogiki i Administracji w Poznaniu (zatrudnienie 2006-2010, umowa o pracę, prowadzenie wykładów na kierunku Administracja Publiczna, w ramach tej współpracy pod moim kierunkiem powstało wiele prac licencjackich).

Jestem również wykładowcą Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie (prowadzenie zajęć z aplikantami z przedmiotu „Postępowanie administracyjne”, dodatkowo pełnię funkcję koordynatora przedmiotu) od 2013 r. i nadal. W związku z pracą dydaktyczną z aplikantami przygotowałam materiały dydaktyczne „Wzory pism procesowych w postępowaniu przed

sądami administracyjnymi: skrypt dla aplikantów radcowskich.”, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Warszawie, Warszawa 2015.

#### **IV. Najważniejsze osiągnięcia naukowe uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora**

##### **1. Wskazanie rozprawy habilitacyjnej**

Jako najważniejsze osiągnięcie naukowe uzyskane 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. stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, pozwalam sobie wskazać monografię pt.: „Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich”, opublikowaną w całości: Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016 r., Wyd. I, ss. 334, ISBN 978-83-264-8979-2.

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

###### **a) Przyczyny podjęcia tematu badawczego, wskazanie zasadniczych celów pracy.**

W ciągu ostatnich lat idea uzasadnionych oczekiwań zaczęła cieszyć się coraz większą popularnością, zwłaszcza w Unii Europejskiej. Wciąż jest jednak słabo rozpoznana na gruncie polskiej doktryny. Do chwili obecnej zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań nie została *expressis verbis* wyrażona w prawie polskim. Równocześnie coraz częściej – w sposób mniej lub bardziej bezpośredni – nawiązują do niej w swych orzeczeniach polskie sądy, zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i sądy administracyjne. Koncepcja uzasadnionych oczekiwań, znana już prawu niemieckiemu (zasada *Vertrauensschutz*), została przyjęta i zaadaptowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Nadal jednak brak jest – zarówno w literaturze polskiej, jak i zachodniej – opracowania monograficznego, w którym podjęta zostałaby próba określenia charakteru uzasadnionych oczekiwań w odniesieniu do istniejącej już siatki pojęciowej. Udział w międzynarodowym projekcie organizowanym przez Max-Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht w Heidelbergu oraz University of Bergen „The protection of legitimate expectation under administrative law”, jedynie utwierdził mnie w przekonaniu o konieczności podjęcia badań

nad tym tematem. Moja dotychczasowa praca naukowa, której towarzyszyło wykonywanie praktyki radcy prawnego, specjalizującego się w prowadzeniu spraw administracyjnych, uświadomiło mi również istnienie pewnego problemu, związanego z cechami typowymi dla prawa administracyjnego, a negatywnie postrzeganego społecznie. Otóż, nie ulega wątpliwości, że zadaniem każdej władzy jest harmonizowanie porządku prawnego z poglądami na sprawiedliwość i słusność panującymi w danym środowisku i czasie. To niewątpliwie słuszne założenie skłoniło mnie do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, jakie mechanizmy zdolne byłyby zaspokoić ową potrzebę słusności i sprawiedliwości na gruncie prawa administracyjnego, które ze swej natury ma bezwzględnie obowiązujący charakter norm prawnych. Towarzyszy temu – co do zasady – zakaz korzystania z mechanizmów wypracowanych na gruncie innych gałęzi prawa, zasad współżycia społecznego, które służą do łagodzenia skutków prawa cywilnego czy niewielkiej szkodliwości społecznej czynu w prawie karnym. Ich zadaniem jest minimalizowanie mogących zaistnieć niesprawiedliwości, zwłaszcza w sytuacji jasno brzmiących przepisów skonfrontowanych z konkretną sytuacją faktyczną. W doktrynie prawa administracyjnego wyraźnie i zdecydowanie przeważa stanowisko opowiadające się przeciwko możliwości odwołania się do wspomnianych zasad w stosunkach regulowanych tym prawem. Nie znajdują więc one wprost zastosowania. W efekcie brak jest w prawie administracyjnym mechanizmu, który mógłby spełniać rolę „wentylu bezpieczeństwa” w sytuacjach, gdy stosowane prawo godzi w nasze elementarne poczucie sprawiedliwości, pozostawiając wrażenie, iż obywatel został skrzywdzony. Zasadniczym celem pracy było zatem poszukiwanie i zdefiniowanie takich mechanizmów w odniesieniu do konstrukcji uzasadnionych oczekiwań. Stanowią one bowiem wyraz pewnych oczekiwań jednostki, skierowany do administracji, że ta zachowa się w określony sposób (wcześniej zapowiedziany lub możliwy do przewidzenia), w wyniku czego jednostka nie będzie narażona na ryzyko czy wręcz wymierną stratę. Należy podkreślić, że współcześnie rola zaufania w stosunkach społecznych jest na tyle istotna, iż rodzi się potrzeba zinstytucjonalizowania jego ochrony. Oto bowiem oczekiwania zrodzone przez samą administrację stały się podstawą żądania przez obywateli, by były one prawnie chronione. Czym zatem są one z punktu widzenia rozważań doktrynalnych? Próba odpowiedzi na tak postawione pytanie stanowi jeden z zasadniczych celów mojej monografii. Równocześnie nie można zapominać, iż pojęcie uzasadnionych oczekiwań łączy się z uznawaną na gruncie prawa unijnego zasadą ich ochrony. I w tym przypadku brak jest na ogół opracowań, które w sposób kompleksowy określałyby charakter

tej zasady i przesłanki jej stosowania. Informacje na ten temat w praktyce czerpane są z licznych, często różniących się od siebie wypowiedzi orzecznictwa unijnego. Kolejnym, podstawowym celem pracy było więc dokonanie próby zidentyfikowania i uporządkowania tych przesłanek, tak aby stworzyć spójny i uniwersalny model dogmatyczny zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

#### **b) Struktura pracy**

Rozprawa podzielona jest na sześć rozdziałów, poprzedzonych wstępem i opatrzonych podsumowaniem rozważań. Każdy z rozdziałów podzielony został na mniejsze jednostki redakcyjne (podrozdziały, punkty). Książka czyni zadość wymaganiom Wydawnictwa Wolters Kluwer, zawiera wykaz skrótów, wykaz wykorzystanej literatury (bibliografia), źródeł prawa oraz wykaz orzecznictwa sądowego.

#### **c) Metodologia**

Moim zamierzeniem było ustalenie znaczenia pojęciowego uzasadnionych oczekiwań i zrekonstruowanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań w drodze analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (a z którego to wywodzę omawiane instytucje), stąd podstawową metodą zastosowaną w pracy jest metoda analizy (której poddałam wspomniane orzecznictwo) i syntezy (której wyniki pozwoliły mi na sformułowanie wniosków o charakterze uniwersalnym). Zdaję sobie sprawę, iż nie jest to typowy rodzaj metody dla prac z zakresu nauk prawnych. Charakter omawianych instytucji wymusza taki sposób postępowania. Uzasadnione oczekiwania, wraz z chroniącą je zasadą ochrony tych oczekiwań, pojawiły się w unijnym systemie prawnym właśnie w drodze ewoluującego orzecznictwa, aby dopiero potem wpłynąć na normy prawa pisanego. Rekonstrukcja zasady uzasadnionych oczekiwań na podstawie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie pozwoliła jednak na pełną analizę tych instytucji. Konieczne było także odniesienie tych konstrukcji do istniejącej, powszechnie uznawanej siatki pojęciowej i podjęcie próby odszukania należnego im miejsca. Z tego powodu w pracy została użyta także metoda dogmatyczna.

Ponieważ jednym z celów pracy było poszukiwanie przejawów uznania i ochrony uzasadnionych oczekiwań na gruncie polskim, analizie zostało poddane także polskie orzecznictwo; Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych. Wreszcie, z natury rzeczy, zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań znajduje zastosowanie *in casu*. Ta jej cecha

spowodowała konieczność przeprowadzenia analizy również wobec stanów faktycznych poszczególnych orzeczeń (metoda *case study*), w każdym jednak przypadku odniesienia te miały na celu sformułowanie pewnych zasad ogólnych, wskazówek o uniwersalnym charakterze. Choć na ogół powinno być tak, iż to praktyka prawnicza wywodzi swoje wtórne wypowiedzi i działania z pierwotnych twierdzeń wygłaszanych przez naukę prawa, w analizowanym przeze mnie problemie badawczym mamy do czynienia z sytuacją odwrotną. Wypowiedzi orzecznictwa stały się przyczynkiem do sformułowania postulowanej instytucji na gruncie doktryny prawa administracyjnego. W rezultacie metoda prawnodogmatyczna, tradycyjnie przyjmowana za dominującą w pracach naukowych z zakresu prawa, stanowi tu jedynie metodę pomocniczą.

System prawa polskiego oraz porządek prawny Unii Europejskiej wzajemnie się uzupełniają lub przecinają, tworząc multicentryczną całość, a podmioty stosujące prawo mają obowiązek stosować równoległe prawo unijne. Z tej też przyczyny w systematyce pracy odstąpiłam od rozdzielnego omówienia rozwiązań europejskich i polskich, przyjmując podział na poszczególne zagadnienia, by tam, gdzie tylko było to możliwe, bezpośrednio zestawiać rozwiązania europejskie z polskimi. Swoje rozważania prowadziłam w ujęciu normatywnym, „jak być powinno”, umiejscawiając ujęcie deskryptywne na dalszym planie, wykorzystując je jedynie w celu egzemplifikacji.

#### **d) Przegląd treści wraz ze zreferowaniem wniosków**

Przyjęty w monografii podział i kolejność omawianych bloków tematycznych miał zapewnić spójność wszystkich przeanalizowanych w niej zagadnień.

Wstęp obejmuje zagadnienia wprowadzające, w ramach których wywołany zostaje problem badawczy, zdefiniowane zostają cele pracy, oraz wyłożone zagadnienia metodologiczne. W ramach tej części dokonane zostają także wyjściowe zagadnienia terminologiczne. Do najważniejszych należy wyróżnienie pojęcia uzasadnionych oczekiwań *sensu largo* i *sensu stricto*. Uzasadnione oczekiwania *sensu largo* oznaczają wszelkie oczekiwania wobec administracji, w tym także te umocowane prawnie. W szerokim rozumieniu mieści się także ochrona praw nabytych, w tym zwłaszcza przypadki wywłaszczenia z praw nabytych czy uchylania lub unieważniania decyzji administracyjnych, na podstawie których strona nabyła prawo. Dostrzegam poglądy prezentujące takie stanowisko, zwłaszcza w literaturze obcej. Nie podzielam tego podejścia, ponieważ uważam, iż w przypadku praw nabytych

mamy do czynienia wprost z interesem prawnym, który zasługuje na ochronę i taką ochronę ma zapewnioną właśnie dlatego, że ma swe umocowanie w normie prawnej. Wszędzie zatem tam, gdzie jednostka oczekuje czegoś od administracji, a jej oczekiwania oparte są wprost na normie prawnej (lub też wręcz wzmocnione stosownym roszczeniem wobec administracji w przypadku publicznych praw podmiotowych), są one uzasadnione już z samej tej przyczyny, iż z prawa wynikają. W takiej sytuacji ich ochrona zapewniona jest stosownymi mechanizmami. Inaczej rzecz wygląda w przypadku uzasadnionych oczekiwań *sensu stricto*. Tu mamy do czynienia z prawnie kwalifikowalnym interesem faktycznym, który co do zasady prawem chroniony nie jest. Jednakże w określonych sytuacjach, z punktu widzenia elementarnych zasad słuszności i sprawiedliwości, subiektywny interes faktyczny obiektywnie uznany zostanie za uzasadniony i z tej właśnie przyczyny objęty jest stosowną ochroną. W swojej pracy odnoszę się przede wszystkim do rozumienia tego pojęcia *sensu stricto*.

Uznanie koncepcji uzasadnionych oczekiwań (i zasady ich ochrony), od dawna potwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości, wymagało długiego i stopniowego procesu, dostosowanego do rozwoju prawa unijnego. Tym rozważaniom poświęcony został pierwszy rozdział pracy. Punkt wyjścia stanowi omówienie niemieckiej koncepcji *Vertrauensschutz*, by w dalszej kolejności wykazać jej wpływ na system prawa unijnego, w tym zwłaszcza orzecznictwo sądowe. W rozdziale tym zwracam uwagę na pewne odbicie doktryny *Vertrauensschutz* w polskiej zasadzie ochrony zaufania do organów państwa, wskazując, że choć powszechnie początki zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań wiązane są z doktryną niemiecką, to także nauka i ustawodawstwo polskie znacznie wyprzedziło „odkrycie” tej zasady przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Warto jednak pamiętać, że ostateczny kształt zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie stanowi wprost i bezpośrednio recepcji doktryny niemieckiej, która pozostaje jednak jej zasadniczym zrębem, zaadaptowanym następnie w sposób uwzględniający dorobek prawny także innych państw członkowskich. W dalszej części rozdziału pierwszego przedstawiam proces identyfikowania i definiowania tej zasady przez sądy unijne. Omawiam również ewolucję w uznawaniu instytucji uzasadnionych oczekiwań i zasady ich ochrony na gruncie regulacji europejskich. Przeprowadzona analiza prowadzi mnie do wniosku, że problematyka uzasadnionych oczekiwań i związana z nimi zasada ich ochrony, ukształtowana przez orzecznictwo unijne, zaczyna być dostrzegana i aprobowana w drodze przyjmowanych rozwiązań normatywnych na gruncie prawa unijnego.



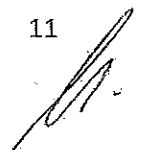
Nadal jednak odbywa się to za pomocą tzw. *soft law*. Nie zmienia to faktu, iż obecnie nadal zasadnicze praktyczne znaczenie ma rozpoznanie i stosowanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań za pomocą orzeczeń sądów unijnych. Wejście Polski do Unii Europejskiej i skonfrontowanie polskiego systemu prawa z systemem Unii wymusiło, i nadal wymusza, zmiany, nie tylko w tworzeniu prawa, ale także jego stosowaniu oraz, w leżącej u jego podstaw, filozofii. Prawo Unii Europejskiej stanowi bowiem unikalną hybrydę różnych tradycji prawnych, swoiście przyjętą dla celów wspólnotowych. Równocześnie, narodowe porządki prawa administracyjnego nie pozostają względem siebie bez związku. Towarzyszy temu występujące w praktyce zjawisko ekstrapolacji. Skoro bowiem określona instytucja znalazła już swoje uznane miejsce w porządku prawa unijnego, można się spodziewać, iż podobną rolę odegra niebawem również na gruncie prawa krajowego. Jeżeli spojrzymy na to zjawisko przez pryzmat globalizacji, może okazać się, iż oczekiwanie społeczeństwa, by mechanizmy ochrony uznane na gruncie unijnym stosować także w odniesieniu do polskiego porządku prawnego, będzie bardzo silne. Prezentowana monografia z założenia stanowić ma przyczynek do tego, by tak właśnie się stało.

Podstawowym współczesnym źródłem, identyfikującym uzasadnione oczekiwania i towarzyszącą im zasadę ich ochrony, jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wskazówki zawarte w rozważaniach tego Trybunału wprowadzają na definicję omawianych instytucji, jednak samych definicji nie formułują. Konieczne było więc poszukiwanie ich w sferze wartości (aksjologii). W rozdziale drugim dokonuję omówienia kwestii związanych z aksjologią prawa administracyjnego, w sposób uwzględniający uzasadnione oczekiwania. Poszukuję odpowiedzi na pytanie, czy oczekiwania te możemy uznać za wartość, a jeżeli tak, to czym się one charakteryzują i jaka jest ich relacja w stosunku do innych wartości, rozważanych na tej samej płaszczyźnie. Czy w przypadku uzasadnionych oczekiwań mamy do czynienia z wprowadzaniem całkowicie nowych wartości do systemu prawa, czy też raczej z redefiniowaniem dotychczasowych, tradycyjnych pojęć, prowadzącym do internacjonalizacji nowych treści? Nie bez wpływu na rozważania pozostawały także inne, powszechnie dzisiaj uznane, wartości związane z prawem administracyjnym, spośród których dokonałam autorskiego wyboru tych, które, moim zdaniem, są silnie związane z uzasadnionymi oczekiwaniami i wpływają na sposób stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Umieszczenie tych instytucji w podstawowej siatce pojęciowej związanej z aksjologią pozwoliło w dalszej kolejności

na analizę krajowych rozwiązań prawnych pod względem pokrywania się, względnie braku wspólnych elementów, pomiędzy rozwiązaniami unijnymi a polskimi, ze szczególnym uwzględnieniem pojęcia „słusznego interesu jednostki”. W rozdziale tym zdefiniowałam zarówno pojęcie uzasadnionych oczekiwań, jak i samej zasady ich ochrony. Dalsze rozważania odniosłam do tak przyjętych założeń. Stoję na stanowisku, że **uzasadnione oczekiwania** stanowią teoretyczną kategorię pojęciową, oznaczającą prawnie kwalifikowany interes faktyczny, wynikający z subiektywnego przeświadczenia jednostki, które - na podstawie zobiektywizowanych okoliczności - uznane jest za godne prawnej ochrony, mimo iż nie ma wyraźnego oparcia w treści normy prawnej. Uzasadnione oczekiwania są zatem nowym, obok dotychczas tradycyjnie wyróżnianych pojęć interesu faktycznego, interesu prawnego i publicznych praw podmiotowych, rodzajem interesu w prawie administracyjnym, który powinien zostać objęty ochroną. Przemawiają za tym elementarne wartości, takie jak: słusność i sprawiedliwość, wzmocnione dodatkowo potrzebą zaufania na linii jednostka-państwo. Tak zdefiniowana konstrukcja prawna różni się wyraźnie od konstrukcji interesu faktycznego (ponieważ oczekiwania są objęte ochroną prawną), interesu prawnego (ponieważ nie mają bezpośredniego oparcia w prawie) oraz publicznych praw podmiotowych (ponieważ nie wiążemy z nimi roszczenia dla jednostki). Uważam, że uzasadnione oczekiwania należy zaliczyć do grupy wartości przez prawo administracyjne chronionych, czyli takich, dla ochrony których prawo administracyjne jest tworzone, stanowią one bowiem jeden z rodzajów interesów w prawie administracyjnym. Zwracam również uwagę na dokonującą się współcześnie dezaktualizację tradycyjnie przyjętej triady Bernatzika, związaną z przyjęciem i uznaniem interesu stanowiącego prawo refleksowe (który nie jest interesem bezpośrednim, lecz pochodnym, a mimo to chronionym) oraz uzasadnionych oczekiwań (które nie mają wyraźnego oparcia w normie prawnej, a w pewnych okolicznościach uznawane są obiektywnie za godne objęcia ochroną prawną). Oba te przypadki nie wpisują się w ramy tradycyjnej triady Bernatzika, jednak wyraźnie znajdują obecnie swe miejsce jako ogniwa pośrednie przyjętych w tej teorii klasycznych rodzajów interesów. Uznając istnienie, obok kategorii publicznych praw podmiotowych, interesu prawnego i interesu faktycznego, także praw refleksowych oraz uzasadnionych oczekiwań, stanowiących kwalifikowany prawnie interes faktyczny, sądzę, iż znacznie bardziej adekwatną współcześnie nazwą byłaby „teoria pięciu elementów”.

Z istoty uzasadnionych oczekiwań wynika, że subiektywnie odczuwalna potrzeba jednostki spotyka się z wolą państwa objęcia tejsze potrzeby zobiektywizowaną ochroną. Analiza dokonana w pracy pozwoliła na zdefiniowanie **zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań**. Uważam, że zasada ta stanowi prawo żądania ochrony uzasadnionych oczekiwań, będących wyrazem subiektywnego przekonania jednostki, popartego obiektywnymi okolicznościami, które pozwala na przyjęcie, że jednostka – na podstawie wcześniejszych działań lub zapewnień administracji – może w racjonalny sposób przewidywać, iż rezultat działania administracji przyjmie lub zachowa określoną postać. Z prawem tym skorelowany jest obowiązek uwzględnienia takich oczekiwań przez podmioty publiczne, chyba że sprzeciwia się temu ważny interes publiczny. W takim ujęciu wskazuję, iż zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań stanowi jeden z komponentów prawa do dobrej administracji. Należy podkreślić, iż zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań nie ma stanowić przeszkody w podejmowaniu zmian przez administrację czy ustawodawcę. Jej podstawowym zadaniem jest wprowadzenie mechanizmów ochronnych dla obywateli, jeżeli taką zmianą w określony sposób zostaną dotknięci. Zasada ta nie sprzeciwia się zmianom, pozwala jedynie zakwestionować sposób ich wprowadzenia. Służyć ma ochronie jednostki w jej zetknięciu z administracją publiczną, stanowiąc jeden z mechanizmów mających równoważyć pozycję stron stosunku administracyjnego. Zasada ta stanowi próbę pogodzenia zaufania pokładanego w administracji przez obywateli z jednej strony, z koniecznością zmiany szeroko rozumianej polityki (prawa, sposobu postępowania, strategii, planów itd.) z drugiej strony.

Rozdział trzeci zawiera identyfikację i próbę sklasyfikowania przejawów aktywności administracji i innych organów państwa, z których oczekiwania jednostek mogą wypływać. Ma on na celu wskazanie źródeł, z których uzasadnione oczekiwania mogą być wywodzone. Stoję na stanowisku, że uzasadnione oczekiwania (*sensu stricto*) mogą mieć swoje źródło w kilku sytuacjach. Po pierwsze, na etapie stanowienia prawa, w związku z pozbawieniem jednostki praw wynikających z wcześniejszej ustawy wobec jej uchylecia lub zmiany lub z wprowadzeniem nowej regulacji, mogącej wpłynąć na już zaistniałe sytuacje (pozorne działanie prawa wstecz), jeżeli jednostka podjęła plany i zamierzenia życiowe w zaufaniu do treści normy prawa obowiązującego w nastawieniu na dalsze trwanie regulacji prawnej, a zaskakująca i nieracjonalna zmiana stanu prawnego naraziła ją na szkodę, nie przewidując stosownych mechanizmów przejściowych. Po drugie, w związku ze stosowaniem norm prawa



administracyjnego, na etapie poprzedzającym wydanie decyzji administracyjnej (w ramach stosunku prawnego potencjalnego), w przypadku zaistnienia maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy praw, które następnie nie zostaną formalnie skonkretyzowane w drodze wydania decyzji administracyjnej w związku ze zmianą stanu prawnego, jak również na etapie następującym po wydaniu decyzji administracyjnej w przypadku dokonania wyłączenia normatywnego z praw wynikających z uprzednio wydanych ostatecznych decyzji, bez uwzględnienia stosownych mechanizmów przejściowych. Po trzecie, w związku ze zwyczajem (stałą, utrwaloną praktyką administracyjną) w określonym rodzaju spraw, jeżeli w jednostkowej sprawie administracja w sposób nieuzasadniony podejmie decyzję czy działania odmienne w stosunku do dotychczas przyjętych. Po czwarte, w wyniku aktów informacji pochodzących od administracji, za pomocą których administracja wyraźnie zapowie działanie lub politykę, w drodze indywidualnego oświadczenia lub stanowiska, a od ich treści zależy podjęcie określonych czynności lub zachowania przez jednostkę, jeżeli następnie administracja podejmie działania niezgodne z wcześniejszą zapowiedzią lub też w ogóle zaniecha ich podjęcia. Po piąte, w związku z milczeniem administracji, które wyjątkowo może stanowić źródło uzasadnionych oczekiwań, jeżeli znaczny upływ czasu pozwala jednostce na racjonalnie przyjęcie, iż milczenie administracji stanowi wyraz akceptacji określonego stanu rzeczy. Po szóste, w systemach prawa stanowionego, w odniesieniu do niezrealizowanych wytycznych sądu w danej sprawie lub do jednolitości orzecznictwa, jeżeli w jednostkowym przypadku nastąpi niczym nieuzasadnione odstępianie od istniejącej wcześniej jednolitej, trwałej i stabilnej linii orzeczniczej. Jak zatem widać, katalog aktywności administracji lub innych organów państwa jest wystarczająco szeroki, by uzasadnione oczekiwania mogły stanowić punkt wyjścia do objęcia ich efektywną ochroną.

Rozdział czwarty poświęcony jest analizie przesłanek umożliwiających zastosowanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, ze szczególnym uwzględnieniem cech, które powinny spełniać uzasadnione oczekiwania, aby mogły być objęte stosowną ochroną prawną. Samo zidentyfikowanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie jest jeszcze wystarczające, by w pełni poznać jej istotę. W jakich zatem sytuacjach możemy przyjąć, iż subiektywne oczekiwania zasługują na obiektywną ochronę prawną, w sytuacji braku normy prawnej wyraźnie i bezpośrednio ochronę taką zapewniającej? Warto podkreślić, że zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, podobnie jak zasada sprawiedliwości społecznej i zasada zaufania

do organów państwa, nie stanowi w praktyce niezależnego wzorca kontrolnego. Jej zastosowanie wymaga każdorazowo analizy konkretnego przypadku. Należy zaznaczyć, iż o ile przy omawianiu źródeł uzasadnionych oczekiwań w poprzednim rozdziale zwracałam uwagę na cechy, jakie muszą być spełnione, aby uznać dany przejaw aktywności organów państwa za potencjalne źródło uzasadnionych oczekiwań, o tyle w tym rozdziale przedstawiłam cechy tych aktywności o charakterze uniwersalnym, pozwalającym uznać oczekiwania za uzasadnione i podlegające ochronie, niezależnie od ich źródła. Możliwość zastosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań wymagało rozważenia w trzech aspektach. Po pierwsze, analizy wymagał sam przedmiot tej zasady, czyli oczekiwania, ich charakter, obejmujący nie tylko określenie źródeł, z których mogą być one wywodzone, lecz także ich ogólną specyfikę. W tym przypadku podstawowe pytanie dotyczyło kwestii, co i kto może wywołać u jednostki oczekiwania oraz czym powinny charakteryzować się przejawy aktywności administracji lub organów państwa, by mogły stworzyć takie uzasadnione oczekiwania, które mogą zostać objęte ochroną. Ten aspekt związany jest z organami państwa. Drugi aspekt dotyczył jednostki. W tym przypadku konieczne było ustalenie, kiedy wywołane oczekiwania mają charakter uzasadniony. Analiza tego aspektu pozwoliła na ustalenie, po pierwsze, czy mamy do czynienia z oczekiwaniami w rozumieniu niniejszej monografii oraz po drugie, czy tak zidentyfikowane oczekiwania mają charakter uzasadniony. Nawet jednak uznanie, iż określone oczekiwania są uzasadnione, nie powoduje automatycznego objęcia ich ochroną. Dla możliwości zastosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań niezbędne było jeszcze zbadanie ich relacji do interesu publicznego, a tam, gdzie to konieczne, odpowiednie wyważenie w stosunku do tego interesu. Dlatego też wyróżniłam aspekt trzeci, w ramach którego, po ustaleniu, że mamy do czynienia z oczekiwaniami wywołanymi przez administrację i oczekiwania te mają charakter uzasadnionych, konieczne jest wyważenie ich z interesem publicznym, w przypadku ewentualnego wystąpienia kolizji. Przeprowadzając analizę wskazanych aspektów, przede wszystkim badaniu poddałam przesłanki związane z samą administracją. By móc mówić o wywołaniu oczekiwań po stronie jednostki, ich źródłem musi być aktywność samej administracji (lub innego organu państwowego). Tylko administracja, swoimi działaniami skierowanymi na zewnątrz, może stworzyć oczekiwania, nie mogą one natomiast zostać wywołane przez samą jednostkę lub podmioty trzecie. Działania te muszą być w dostateczny sposób zindywidualizowane. Muszą się one cechować pochodzeniem od uprawnionych (kompetentnych) i wiarygodnych, z obiektywnego punktu widzenia,

podmiotów administracyjnych, a także być jasne i czytelne. Nie powinny one budzić żadnych wątpliwości, być bezwarunkowe, a forma ich zakomunikowania jednostce powinna być konkretna i jednoznaczna. Istotne znaczenie ma także ich zgodność z prawem. Sama kwalifikacja podmiotowa „pochodzenia od administracji” nie jest zatem wystarczająca. W przypadku przesłanek związanych z jednostką, działania administracji muszą spowodować po stronie jednostki określony stan, polegający na wywołaniu subiektywnie uświadomionych oczekiwań, które powinny być odpowiednio zmanifestowane poprzez podjęcie określonych działań, inwestycji itp. Oczekiwania te powinny być racjonalne, tzn. mieć rozsądny, obiektywnie weryfikowalny charakter i zostać wywołane w świadomości ostrożnego i należycie poinformowanego podmiotu. Jeżeli jednostka wiedziała lub mogła przewidzieć zmianę zachowania administracji, wyklucza to przyjęcie, iż mamy do czynienia z uzasadnionymi oczekiwaniami. W takiej sytuacji uznaje się, iż obywatel świadomie podjął ryzyko, a działanie takie nie zasługuje na ochronę za pomocą zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Przy ocenie należytej staranności należy odwołać się do miary przezornego i należycie poinformowanego podmiotu. Oczekiwania tylko wtedy są uzasadnione, gdy z obiektywnych okoliczności wynika ich zasadność. Spełnienie przez administrację uzasadnionych oczekiwań nie może prowadzić do naruszenia lub obejścia prawa. Zidentyfikowanie występowania u jednostki oczekiwań o charakterze uzasadnionym wymaga ponadto wyważenia, w przypadku wystąpienia kolizji z interesem publicznym. Polega to na rozważeniu możliwości przyznania ochrony uzasadnionym oczekiwaniom, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie interes publiczny. Nie da się jednak ustalić jednej, słusznej hierarchii dóbr. Dotyczy to także relacji uzasadnionych oczekiwań do interesu publicznego. Konieczne jest takie ustalenie relacji pomiędzy wartościami wewnętrznymi prawa, a wartościami i kryteriami zewnętrznymi w stosunku do argumentów prawnych (w tym sprawiedliwością i słuszością), które pozwalałyby wykorzystać te ostatnie, jeżeli przepis sam na to zezwala, a uzasadniają to okoliczności danej sprawy. Problem z naruszeniem zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przejawia się więc na gruncie konkretnego przypadku. Stanowiąc mają one swoisty mechanizm bezpieczeństwa, pozwalający na zapewnienie pożądanego poczucia słuszności i sprawiedliwości, dobrej administracji, nie mają zaś stanowić jednej, uniwersalnej reguły na przyszłość. Ten mechanizm ma niwelować błędy administracji publicznej lub łagodzić ich skutki. Zawsze będzie on zorientowany na przeszłość, nie zaś na przyszłość. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań nie ma wyraźnie obiektywnego charakteru, ponieważ ma na celu ochronę indywidualnych sytuacji. Zasada ta ze swej natury

musi być stosowana *case-by-case*. Nie jest możliwe, by za jej pomocą zapewnić pełną skuteczność wszystkich rozwiązań prawnych. Z tego powodu formuła uzasadnionych oczekiwań powinna być elastyczna.

Tak dokonana charakterystyka uzasadnionych oczekiwań i zasady ich ochrony pozwoliła na zamieszczenie w rozdziale piątym rozważań, mających na celu delimitację zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań w stosunku do innych, powszechnie uznanych, a zbliżonych do niej treściowo, zasad ogólnych. W tym przypadku podstawowe pytanie dotyczy ustalenia, czy zasada ta jest swoistym *novum* na gruncie prawa polskiego, czy też da się ją odkodować z treści dotychczas przyjętych zasad, poprzez nadanie im nowego, nowoczesnego znaczenia. Przeprowadzone rozważania doprowadziły mnie do wniosku, iż zasada ta jest w znaczącym stopniu zbieżna z zasadą zaufania do organów państwa, stanowiąc jej przejaw, *implicitie* z niej wpływając. Dokonana analiza pozwala zatem na konstatację, iż także na gruncie polskim możliwe jest wyróżnienie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Wystarczające przy tym jest odkodowanie tej zasady, jako zasady ogólnej prawa administracyjnego, bez konieczności tworzenia szczegółowych regulacji. Przeprowadzona analiza orzecznictwa sądów polskich pozwoliła również na stwierdzenie, że idea ta ukryta była w zasadzie ochrony zaufania do organów państwa, nie została jednak dotychczas wydobyta na światło dzienne. Obie te zasady mają konstytucyjne wspólne źródło w szeroko rozumianej klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Zasada zaufania obywatela do organów państwa traktowana jest jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego, z której można wyprowadzić dalsze szczegółowe zasady. Zasady te odgrywają szczególną rolę w kreowaniu właściwej atmosfery rozstrzygnięcia konfliktów, nieuchronnych w procesie administrowania. Choć zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jest zasadą pochodną od zasady ochrony zaufania do organów państwa, to jednak ich zakresy nie pokrywają się w pełni. Zasada ochrony zaufania jest zdecydowanie szersza, o większym stopniu ogólności. Obejmuje ona swym zakresem wszystkie przejawy aktywności administracji, a jej realizacja badana jest także w takich obszarach, jak zapewnienie skutecznego dostępu do informacji publicznej, jawności działania organów publicznych, powinności informowania stron postępowania czy jasności i przejrzystości uzasadnień decyzji administracyjnych. Możemy zatem mówić o ochronie zaufania do organów państwa *in toto*, jak również w aspekcie postrzegania jej jako nakazu uwzględniania uzasadnionych oczekiwań, i tam gdzie nie sprzeciwia się temu wyraźny interes publiczny, objęcia ich ochroną. W tym kontekście zasada ochrony

uzasadnionych oczekiwań, choć ma sprzyjać ogólnie tworzeniu atmosfery zaufania, to jednak ma specyficzne zastosowanie. Nie stanowi ona ogólnego i abstrakcyjnego nakazu ochrony uzasadnionych oczekiwań, lecz znajduje zastosowanie w konkretnych sytuacjach faktycznych. Ma ona za zadanie zapewnić pewien standard postępowania, o charakterze gwarancyjnym. Zwraca uwagę jej samoistne znaczenie, albowiem zasada ta jest dyrektywą sposobu rozstrzygnięcia konfliktów, udziela wskazówek, co w razie konfliktu uznać należy za odpowiadające prawu, tak by ostateczny rezultat uznany został za słuszny i sprawiedliwy. Współczesne odkodowanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań z zasady ochrony zaufania stanowi w moim przekonaniu wyraz postulowanej w doktrynie drogi stopniowej modernizacji kodeksu postępowania administracyjnego, polegającej na możliwości wprowadzania do niej elementów nowych, z zachowaniem ogólnego kształtu kodyfikacji. Co jest dodatkowo interesujące, uważam, że o ile na gruncie Unii Europejskiej uznanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań wymagało długotrwałej ewolucji, o tyle zjawisko ekstrapolacji niewątpliwie wpłynie na możliwość znacznie szybszego zaadaptowania tej zasady na gruncie polskim.

Rozdział szósty poświęcony jest rozważaniom dotyczącym efektywności ochrony jednostki w przypadku naruszenia jej prawnie uznanych, uzasadnionych oczekiwań. Przeprowadzone rozważania doprowadziły mnie do wniosku, że ochronę jednostki za szkody związane z naruszeniem zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań uznać należy za dalece niewystarczającą. Znacznie lepiej pod tym względem wygląda system prawa unijnego, tam jednak zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jest zasadą wprost uznaną, a droga do ewentualnego uzyskania odszkodowania jest – w porównaniu z systemem polskim – znacznie uproszczona. Rozwiązania przyjęte na gruncie polskim co do zasady można uznać za niesprzyjające możliwości uzyskania odszkodowania od administracji w ogólności, a brak wyraźnego uznania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań pogłębia dodatkowo ten problem. Wskazać także należy na brak możliwości powołania się wprost na zwyczaj lub praktykę, albowiem nie są one traktowane jako źródło prawa, i to źródło, z którego mogłyby wypływać dla strony określone prawa lub uprawnienia. Powoływanie się przez obywatela przed sądem administracyjnym na „niesłuszność” czy „niesprawiedliwość” również nie przynosi oczekiwanego skutku. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jest odkodowywana w drodze złożonej wykładni, głównie celowościowej, co w połączeniu z przyjmowanym w praktyce prymatem wykładni językowej prowadzi do rozstrzygnięcia



sporów na podstawie literalnego brzmienia przepisu, z pominięciem aspektów „sprawiedliwościowych”. Istotnym problemem związanym z kontrolą sądownoadministracyjną jest także orzekanie w granicach sprawy administracyjnej. Sąd związany jest jej granicami. W efekcie, gdyby porównawczo przyjął rozstrzygnięcia w innych sprawach, oznaczałoby to w praktyce, że uznał ich prawidłowość, a zatem zbadał, czyli wykroczył poza granice rozpatrywanej sprawy administracyjnej. Jest to istotny problem w tych przypadkach, gdzie źródłem uzasadnionych oczekiwań jest utrwalona praktyka orzecznicza czy rutyna administracyjna. Choć więc ewolucja orzecznictwa polskich sądów, jak również dostrzegane próby ustawodawcy, zmierzają w dobrym kierunku, identyfikując i coraz częściej stosując zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań na gruncie polskiego prawa administracyjnego, wciąż stan ten daleki jest od ideału.

Nie ulega wątpliwości, iż zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań stanowi uznany element porządku prawnego Unii Europejskiej. Już z tej przyczyny Polska, jako jeden z krajów członkowskich, zobowiązana jest, przy wykonywaniu przepisów Unii, zasadę tę uwzględniać. Zobowiązana jest przy tym do poszanowania tej zasady, w sposób, w jaki została ona jednolicie zdefiniowana w prawie Unii. Pozostawienie państwom członkowskim możliwości stosowania różnych krajowych zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań prowadziłoby do odmiennego zastosowania poszczególnych zasad w różnych państwach członkowskich. To natomiast należy odrzucić w szczególności z tego względu, że odmierne traktowanie mogłoby prowadzić do poważnych zniekształceń konkurencji pomiędzy państwami członkowskimi. Ponadto, obowiązywanie unijnej zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może zależeć od tego, czy prawo Unii w danym przypadku jest stosowane przez instytucje Unii, czy przez państwa członkowskie. Powyższe łączy się z nakazem prowdspólnotowej wykładni. Wszystko to skłania do konstatacji, iż uznanie uzasadnionych oczekiwań i ich ochrony na gruncie polskim jest przesądzone w przypadkach stosowania prawa unijnego. Inaczej rzecz wygląda w przypadku prawa krajowego. Jak wykazała przeprowadzona analiza, dostrzec możemy w orzecznictwie jedynie nieśmiałe próby recepcji tej zasady na grunt polski. Także polska doktryna prawa administracyjnego albo w ogóle nie identyfikuje uzasadnionych oczekiwań i zasady ich ochrony, albo czyni to w postaci nieznaczących wzmianek, na marginesie innych rozważań. Ten poziom rozwoju i akceptacji prowadzi do niepokojącego zjawiska „dwóch prędkości”. Z jednej strony silna ochrona na gruncie unijnym, z drugiej

znacznie słabsza w polskim porządku prawnym i praktyce. To z kolei budzi uzasadnione wątpliwości, związane z racjonalnością takiego stanu rzeczy.

Dokonana w monografii analiza przesądziła o sformułowaniu wniosku, że współcześnie dysponujemy mechanizmami pozwalającymi chronić jednostkę przed nadużyciem zaufania, w sytuacjach, gdy zaufanie pokładane w administracji lub w innych organach państwa zostanie zawiedzione. Instytucja uzasadnionych oczekiwań i powiązana z nimi zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań stanowią specyficzne instrumenty prawne, łagodzące w istocie bezwzględnie obowiązujący charakter norm prawa administracyjnego, pozwalając, w określonych, jednostkowych sytuacjach na dostosowanie skutków tego prawa do powszechnie odczuwalnej potrzeby sprawiedliwości i słuszności. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań należy do grona zasad, które są służebne wobec poszanowania woli jednostki, jej swobodnego, a zarazem odpowiedzialnego kształtowania swoich spraw, w przekonaniu, że nie będzie ona zaskakiwana działaniami ustawodawcy czy administracji. Zwraca uwagę aksjologiczne uzasadnienie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Zasada ta niewątpliwie chroni te wartości, które służą dobru wspólnemu, a mianowicie: zaufanie i poczucie bezpieczeństwa w relacjach pomiędzy państwem (administracją), a jednostką, wzmacniając je stosownym mechanizmem obronnym, pozwalającym skorygować czy złagodzić mogące zaistnieć niesprawiedliwości. Zasada ta, odniesiona do konkretnego stanu faktycznego, może stać się instrumentem ewentualnych korektur treści stosunku prawnego na gruncie prawa administracyjnego, co odpowiada współczesnym poglądom na to, co jest słuszne i sprawiedliwe.

Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań pełni funkcję dodatkowego instrumentu chroniącego jednostkę przed aktami organów władzy państwowej, które zmieniają jej sytuację w sposób niezgodny z założeniami państwa prawa. Istnieje wiele sytuacji, w których można odwołać się do uzasadnionych oczekiwań. Równocześnie sytuacje, w których jednostka może faktycznie skorzystać z ochrony z nich wynikającej należą w praktyce do rzadkości. Nie oznacza to jednak, że należy zrezygnować z ochrony tej w ogóle. Zasada ta zapewnia większą dokładność i wrażliwość społeczną w procesie wyważania. W tych przypadkach, w których znajdzie ona zastosowanie, znacząco przyczyni się to do wzmocnienia poczucia sprawiedliwości i słuszności działania administracji, a w rezultacie do ogólnego wzrostu zaufania do organów państwa.

### **3. Wskazanie w jakim obszarze osiągnięcie naukowe stanowi znaczny wkład w rozwój nauk prawnych w dyscyplinie prawo**

Monografia pt.: „Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich” stanowi pierwsze w polskim piśmiennictwie prawniczym, kompleksowe opracowanie dotyczące instytucji uzasadnionych oczekiwań i powiązanej z nimi zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Istniejące opracowania są na ogół fragmentaryczne, i nie stanowią kompleksowego omówienia problematyki, która została opisana w przedkładanej monografii. Także w aspekcie międzynarodowym praca nie znajduje swojego odpowiednika w – nielicznym, co warto podkreślić – piśmiennictwie obcym. Na tym tle monografia stanowi pierwsze opracowanie, w którym podjęta została próba odniesienia pojęcia uzasadnionych oczekiwań do uznanej siatki pojęciowej, tak by umiejscowić omawiane zagadnienia z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego (określenie czym są uzasadnione oczekiwania), wskazano możliwe źródła tych oczekiwań, jak również zdefiniowano zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań wraz ze szczegółowym omówieniem przesłanek jej stosowania. Istotną kontrybucją do istniejącego stanu wiedzy są rozważania pozwalające na recepcję omawianych instytucji na grunt prawa polskiego, którą to potrzebę wyraźnie dostrzegam.

### **4. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych – aktywność naukowo badawcza po uzyskaniu stopnia doktora**

Mój dorobek naukowo-badawczy, uzyskany po otrzymaniu stopnia doktora – ujęty z punktu widzenia rodzajów publikacji – zawiera: 2 monografie, autorstwo 15 rozdziałów w monografiach zbiorowych, stanowiących w znakomitej większości publikacje pokonferencyjne, w tym 3 publikacje w języku angielskim, 1 artykuł w języku angielskim, opublikowany w czasopiśmie naukowym zagranicznym. Jestem także autorką rozdziałów w 2 podręcznikach. Szczegółowa lista publikacji zawarta została w załączniku nr 4.

Na mój dorobek naukowo-badawczy składa się także udział w 4 projektach badawczych, z czego 3 mają charakter międzynarodowy. Szczegółowa lista projektów zawarta została w załączniku nr 6.

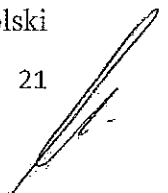
Odzwierciedleniem moich zainteresowań naukowych jest także udział w 45 konferencjach naukowych, w tym w 7 o charakterze międzynarodowym. Na 11 z nich przygotowałam i wygłosiłam referaty (w tym na 4 międzynarodowych, z czego 3 w języku angielskim). W przypadku 15 konferencji (w tym 4 międzynarodowych), w wydawnictwach pokonferencyjnych zostały opublikowane moje artykuły naukowe. Z 2 konferencji przygotowałam sprawozdania, opublikowane w renomowanych czasopismach. W przypadku 7 konferencji wykonywałam obowiązki organizacyjne, w tym w 6 przypadkach jako główny organizator. Szczegółowa lista konferencji zawarta została w załączniku nr 6.

Od strony merytorycznej, należy wskazać, że głównym obszarem mojej pracy badawczej jest prawo administracyjne. W jego ramach wyróżniam cztery zasadnicze grupy tematyczne. Należą do nich; po pierwsze, zagadnienia związane z samorządem terytorialnym, w tym zwłaszcza w zakresie dotyczącym ustroju, a także aspekty związane z wykonywaniem zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki ochrony środowiska. Druga grupa zagadnień związana jest z ochroną jednostki wobec administracji. Ta część mojej pracy naukowej zaowocowała monografią „Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich”, wskazaną powyżej jako główne osiągnięcie naukowe. Trzecim obszarem badawczym jest szeroko rozumiane prawo inwestycyjne. Po czwarte, moje zainteresowania skupiają się wokół prawa administracyjnego porównawczego. Efektem wskazanych pól badawczych są określone publikacje tematyczne.

- a) zagadnienia związane z samorządem terytorialnym, w tym zwłaszcza w zakresie dotyczącym ustroju, a także aspekty związane z wykonywaniem zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki ochrony środowiska**

Moje zainteresowania naukowo – badawcze w zakresie nauk prawnych dotyczą w znacznej mierze zagadnień należących do materii prawa administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem administracji samorządowej. Ta dziedzina jest moją wiodącą (obok zainteresowania ochroną jednostki wobec administracji), najbardziej obszerną specjalizacją. Problematyką tą zainteresowałam się jeszcze w okresie poprzedzającym uzyskanie stopnia doktora. Głównym obszarem moich prac naukowo – badawczych są polskie rozwiązania

ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza samorządu szczebla wojewódzkiego. Z tego powodu podstawowymi publikatorami prac mojego autorstwa są monografie i czasopisma o zasięgu krajowym, choć wskazać należy, iż tematyka ta była również przedmiotem publikacji o charakterze międzynarodowym, co miało jednak miejsce przed uzyskaniem stopnia doktora („Europe of Regions or Europe with Regions” (w:) „Public administration and administrative law in the face of the European integration”, red. J. Sługocki, Szczecin 2004). Istotną cechą prowadzonych przeze mnie badań i ich wyników jest silny związek z praktyką administracyjną, wynikający z moich wieloletnich kontaktów z organami jednostek samorządu terytorialnego. Doświadczenia te spowodowały objęcie przeze mnie obszarem badawczym także problematyki wykonywania zadań publicznych, w tym zwłaszcza ochronę środowiska z punktu widzenia podmiotów samorządowych. W pierwszym okresie badań nad samorządem terytorialnym zajmowałam się, przede wszystkim, województwem samorządowym. Wskazane zainteresowania stanowiły kontynuację badań, jakie prowadziłam przygotowując rozprawę doktorską pt. „Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym”. Badania te prowadziłam w ramach realizacji projektu badawczego nr 2H02A 01024 finansowanego przez Komitet Badań Naukowych w latach 2002-2005 (kierownik: prof. zw. dr hab. Józef Filipek; wykonawca: mgr Joanna Lemańska). Efektem projektu było przygotowanie rozprawy doktorskiej, a następnie publikacja monografii „Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym” (Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006). Monografia ta nawiązuje tytułem i, w znacznym stopniu, treścią do obronionej dysertacji. Zasadniczym celem monografii była próba odpowiedzi na pytanie, czy utworzone w wyniku reformy administracji w 1998 roku województwa samorządowe, stanowiące w zamysle twórców odpowiednik struktury regionalnej w krajach Unii Europejskiej, są rzeczywiście, w swej istocie, regionem. Podjęte w pracy rozważania doprowadziły mnie do odpowiedzi twierdzącej. Ponadto, w omawianej publikacji, zajęłam się również problematyką regionalizacji – wówczas nowym zjawiskiem ustrojowoprawnym, o podwójnym wymiarze: krajowym i europejskim. Celem pracy była także analiza teoretyczna koncepcji samorządu województwa, dokonana na tle porównawczym. Przedstawiłam szczegółową analizę obowiązujących rozwiązań w wybranych państwach Unii Europejskiej oraz dokonałam analizy prawnoporównawczej. Przeprowadziłam również dogmatycznoprawną analizę istniejącego *de lege lata* stanu prawnego w Polsce w zakresie samorządu województwa, co pozwoliło mi sformułować liczne wnioski *de lege ferenda*. Wskazałam, iż polski



ustawodawca, realizując postulat samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, dokonał formalnego wyposażenia samorządu województwa w budżet, własne źródła dochodów i znaczny zakres działań i kompetencji. Równocześnie rozwiązania szczegółowe uczyniły te działania pozornymi, dlatego postulowałam, jako konieczne, wprowadzenie jak najszybciej odpowiednich zmian w regulacjach prawnych. W pierwszej kolejności jako niezbędne wskazałam uregulowanie spraw finansowych. Jak długo bowiem samorząd województwa nie będzie miał odpowiednich środków finansowych, tak długo zależny będzie od budżetu centralnego, co stawia jego praktyczną samodzielność pod znakiem zapytania. Podnosiłam również, że szybkiej zmiany wymaga rozłożenie zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorząd województwa. Bo choć polski ustawodawca wprowadził domniemanie zadań o charakterze wojewódzkim na rzecz samorządu, to równocześnie w drodze ustaw szczegółowych w sposób faktyczny większość kompetencji przekazał administracji rządowej stopnia wojewódzkiego. Taki rozkład zadań i kompetencji, naruszający zasadę decentralizacji, winien zostać jak najszybciej skorygowany. Podkreślałam również, że wymóg, by województwo stanowiło obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego, z przyczyn natury politycznej nie został w pełni zrealizowany. Co symptomatyczne, dzisiaj, po upływie ponad 10 lat od przeprowadzenia moich badań nad samorządem województwa, postulowane wnioski w znakomitej większości pozostają nadal aktualne. Konkluzja zawarta w pracy doktorskiej, że mamy do czynienia ze znacznymi ograniczeniami ustawowymi samodzielności samorządu województwa, co powoduje, że zakres formalnej samodzielności w praktyce jest wąski, została rozwinięta przeze mnie w kolejnych opracowaniach. Przykładem są tu teksty: „Adekwatność prawnej regulacji pozycji zarządu województwa w odniesieniu do podstawowego zadania samorządu województwa – rozwoju regionalnego” (w:) „Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego”, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014 oraz „Zakres i stopień samodzielności samorządu województwa w procesie programowania i realizacji rozwoju regionalnego” (w:) „Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa”, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.

W kolejnej pracy badawczej kontynuowałam pracę nad problematyką samorządu województwa, czego wynikiem było przygotowanie kolejnych publikacji dotyczących tej jednostki samorządu terytorialnego. Chciałabym wskazać tutaj na: rozdział „Region,

regionalizm, regionalizacja w europejskiej przestrzeni pojęciowej” (w:) „Prawne problemy regionalizacji w Europie”, red. K. Nowacki, R. Ruszano, Kolonia Limited 2008, publikację „Współpraca zagraniczna polskich regionów” (w:) „Administracja publiczna w Europie małych ojczyzn”, red. K. Kiczka, Wyższa Szkoła Pedagogiki i Administracji im. Mieszka I w Poznaniu, Poznań 2009, a także rozdział „Polityka regionalna” (w:) „Polityka gospodarcza. Podręcznik dla studentów kierunków nieekonomicznych”, red. T. Włudyka, Oficyna a Wolters Kluwer business 2007.

Moje zainteresowania tematyką samorządu terytorialnego nie ograniczały się jedynie do problemów związanych z województwem samorządowym. W znacznej części, w ramach zainteresowań naukowych podjętych już po uzyskaniu stopnia doktora, dotyczyły one ogólnych kwestii o charakterze ustrojowym. W tej grupie zagadnień badawczych przygotowałam publikację „Pewność sytuacji prawnej w samorządowym prawie wyborczym” (w:) „Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym”, red. A. Błaś, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012. W tym przypadku podstawowym zagadnieniem prawnym była pewność sytuacji prawnej jednostki, przeanalizowana przeze mnie z punktu widzenia prawa samorządowego wyborczego, zarówno w aspekcie wyborcy, jak i podmiotu posiadającego bierne prawo wyborcze, zwłaszcza w odniesieniu do uchwał jednostek samorządu terytorialnego stwierdzających wygaśnięcie mandatu. W swych rozważaniach zwróciłam uwagę na konieczność uwzględniania sytuacji prawnej innego podmiotu (przykładowo „konkurencyjnych” uchwał o wyborze na wójta), a więc problemu praktycznie niezauważonego przez ustawodawcę. Kolejne opracowanie, „Wartości prawnie chronione w aspekcie konstytucyjnego statusu jednostek samorządu terytorialnego” (w:) „Wartości w prawie administracyjnym: V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów”, red. J. Zimmermann, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015, dotyczyło kapitalnego zagadnienia, czy prawa i wolności konstytucyjnie określone, mogą przysługiwać jednostce samorządu terytorialnego. Dokonując wnikliwej analizy, ostatecznie uznaję, iż po spełnieniu pewnych warunków, nie jest to wykluczone. W tej grupie zainteresowań badawczych pozostaje ponadto artykuł „Kryterium czy kryteria nadzoru nad samorządem terytorialnym?”<sup>23</sup>, wygłoszony na konferencji naukowej „25 lat samorządu terytorialnego w Polsce”, zorganizowanej przez Uniwersytet Śląski (Katowice, 5-6 marca 2015r.), przyjęty i oczekujący na publikację w czasopiśmie naukowym „Samorząd Terytorialny”.

W zakresie moich zainteresowań badawczych znalazły się także zagadnienia związane z wykonywaniem zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Efektem powyższego są publikacje; „Zarządzanie gospodarką odpadami jako wyzwanie cywilizacyjne administracji w XXI w.” (w:) „Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną”, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013 oraz „Ustanawianie stref ochronnych ujęć wody jako przykład ewolucji form legislacji administracyjnej” (w:) „Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka”, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012. Strefy ochronne ujęć wody należą do znanej prawu polskiemu – zwłaszcza odnoszącemu się do ochrony środowiska i jego zasobów – instytucji obszarów specjalnych. W publikacji tej dokonuję wszechstronnej analizy wieloletnich zaniedbań i błędów legislacyjnych, podejmując próbę rozwiązania *de lege lata*, niezwykle skomplikowanego zagadnienia związanego z ustaleniem zakresu obowiązywania stref ochronnych ustanowionych na podstawie nieobowiązujących już przepisów. W grupie tej na publikację oczekuje opracowanie „Uchwały ‘antysmogowe’ wygłoszone na konferencji naukowej „Nowe wyzwania administracji i prawa administracyjnego w ochronie środowiska”, zorganizowanej przez Uniwersytet Łódzki, (Łódź, 25 listopada 2015 r.).

#### **b) ochrona jednostki wobec administracji**

Doświadczenia z praktycznym stosowaniem prawa w dużym stopniu zaważyły na moich zainteresowaniach naukowych. Umożliwiły one bowiem zweryfikowanie mojej - początkowo czysto akademickiej - wiedzy, ukazując prawo administracyjne w zupełnie nowym wymiarze. O ile jasna dla mnie od początku była waga praw jednostki, o tyle to właśnie te praktyczne doświadczenia skłoniły mnie do zwrócenia uwagi na ważkość zagadnień związanych z instrumentami służącymi ich ochronie. Druga grupa zagadnień, stanowiąca jeden z podstawowych obszarów badawczych mojej pracy naukowej, związana jest zatem z ochroną jednostki wobec administracji. Ta część mojej pracy naukowej zaowocowała monografią „Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich”, wskazaną powyżej jako główne osiągnięcie naukowe. Przyczynkami do jej powstania były moje wcześniejsze badania naukowe, w ramach których wskazać należy na publikacje: “Collision of public interest and legitimate interest of the citizen in Polish administrative law” (w:) “Teisės Problemos”, Lietuvos Teisės Institutas 2015, Nr 1 (87), „Kilka uwag o aktualności triady Bernatzika” (w:) „Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych



w prawie administracyjnym”, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015 oraz „Tzw. prawo sędziowskie w systemie źródeł prawa administracyjnego” (w:) „Źródła prawa administracyjnego. Konferencja z okazji 100 rocznicy urodzin Profesora Jerzego Stefana Langroda, Uniwersytet Jagielloński – 23 kwietnia 2004 r.”, red. J. Zimmermann, P. Dobosz, Zakamycze, Kraków 2005. Artykuł ten zainspirowany został poglądami prof. J.S. Langroda i pozwolił mi potwierdzić założoną tezę, że poglądy Profesora w czasach nam współczesnych nie tylko pozostały aktualne, lecz jawią się jako szczególnie atrakcyjne. Podjęcie tych rozważań naukowych stanowiły znaczny asumpt, sprzyjający zainteresowaniu problematyką uzasadnionych oczekiwań, zwłaszcza w aspekcie ich źródeł.

Wyraźnie dostrzegam doniosłość tych zagadnień naukowych, które służą ustaleniu relacji państwo – obywatel, ze szczególnym naciskiem na ochronę słabszej strony tego stosunku. W opracowaniu „Pewność sytuacji prawnej w samorządowym prawie wyborczym” (w:) „Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym”, red. A. Błaś, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, zwróciłam uwagę na mechanizmy chroniące jednostkę, zarówno z punktu widzenia posiadanego przez nią czynnego, jak i biernego prawa wyborczego. Artykuł ten stanowił część rozważań podjętych w związku z cyklicznymi Krakowsko-Wrocławskimi Spotkaniami Administratywistów (2012 r.), poświęconymi aspektom pewności sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. Podniesiona wówczas teza o konieczności traktowania pewności, jako istotnej wartości z punktu widzenia jednostki, znalazła swoją kontynuację w kolejnym opracowaniu, „Niepewność prawa administracyjnego” (w:) „Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym”, red. A. Błaś, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, w tym jednak przypadku, poprzez wykazanie, że dla prawa administracyjnego niepewność nie jest zawsze rzeczą negatywną, może być ona bowiem traktowana jako wartość tego prawa.

#### **a) prawo inwestycyjne**

Ta płaszczyzna moich zainteresowań naukowych silnie związana jest z wykonywaną, równoległe z pracą naukową, praktyką radcowską. Jestem autorką ponad stu opinii prawnych i analiz związanych z szeroko rozumianym procesem inwestycyjnym. Obejmują one zagadnienia z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego oraz wiążących się z tym procesem spraw środowiskowych. Aktywność na tym polu zawodowym przyczyniła się do wzbogacenia mojej teoretycznej wiedzy o prawie inwestycyjnym. Doświadczenia praktyczne pozwalają mi dostrzec wiele problemów

badawczych, związanych z tą tematyką. W swoich opracowaniach staram się poprzez analizę teoretyczną poszukiwać rozwiązań dla problemów występujących w praktyce, czy wyjaśniać – za pomocą konstrukcji teoretycznych - wątpliwości w procesie stosowania prawa. Przykładem takich opracowań są publikacje; „O czasowym ograniczeniu prawa własności celem wykonania prac budowlanych na nieruchomości sąsiedniej” (w:) „Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe”, red. I. Niżnik-Dobosz, Lexis Nexis, Warszawa 2012, czy też “Public Participation in Infrastructure Planning: Poland” (w:) “Public Participation in Infrastructure Planning. Comparative Analysis of 10 European Countries”, red. T. Gross, European Public Law Organization, 2015. Opracowania te zawierają diagnozę istniejących rozwiązań, połączoną z formułowaniem wniosków *de lege ferenda*.

#### **b) prawo administracyjne porównawcze**

Moje zainteresowania badawcze konsekwentnie związane są z prowadzeniem studiów prawnoporównawczych. Wyraz temu dałam już w trakcie prac nad przygotowaniem pracy magisterskiej zatytułowanej „Ochrona konsumenta w aspekcie bezpieczeństwa wyrobów. Ustawodawstwo polskie na tle uregulowań Unii Europejskiej”. Pracę tę przygotowywałam w 1997 roku, co wymagało ode mnie – przed dokonaniem analizy porównawczej – tłumaczenia regulacji unijnych. Z satysfakcją mogę stwierdzić, iż większość wniosków *de lege ferenda*, wówczas sformułowanych przeze mnie, została następnie zrealizowana przez polskiego prawodawcę. Także w trakcie przygotowywania monografii pt. „Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym”, w ramach prowadzonych badań naukowych nad samorządem województwa (projekt badawczy nr 2H02A 01024 finansowany przez Komitet Badań Naukowych w latach 2002-2005), przeprowadziłam badania studyjne, a następnie przeprowadziłam analizę porównawczą regionów Unii Europejskiej w odniesieniu do polskiego województwa samorządowego. W kolejnych latach, konsekwentnie brałam udział w międzynarodowych projektach badawczych o charakterze prawnoporównawczym, w ramach których uczestniczyłam w międzynarodowych konferencjach naukowych, w każdym wypadku wygłaszając referaty (udział w międzynarodowym projekcie organizowanym przez Max-Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht Und Völkerrecht w Heidelbergu oraz University of Bergen „The protection of legitimate expectation under administrative law” (2011-2014), w ramach projektu przygotowanie

i wygłoszenie krajowego raportu „The protection of legitimate expectation under administrative law in Poland” (październik 2012, Bergen); udział w międzynarodowym projekcie organizowanym przez Universitaet Osnabrueck „Public Participation in Infrastructure Planning” (2012-2014). W ramach projektu udział w międzynarodowej konferencji i wygłoszenie referatu „Public Participation in Infrastructure Planning in Poland” (luty 2014, Osnabrueck), publikacja “Public Participation in Infrastructure Planning: Poland” (w:) Gross T. (red.) „Public Participation in Infrastructure Planning. Comparative Analysis of 10 European Countries”, European Public Law Organization, 2015; udział w międzynarodowym projekcie organizowanym przez National University of Public Service in Budapest i Institute of Legal Studies of the Hungarian Academy of Sciences “Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law” (2014-2015). W ramach projektu udział w międzynarodowej konferencji i wygłoszenie referatu „Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law in Poland” (czerwiec 2014, Budapeszt), publikacja „The Principle of Effective Legal Protection in Polish Administrative Law” (w:) Z. Sente, K. Lachmayer (red.) “The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law - A European Comparison”, Routledge 2017. Swoistym podsumowaniem tego obszaru badawczego jest publikacja, która ukazała się w ramach XII Dorocznej Międzynarodowej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej „Teoria nauk administracyjnych – aktualność dzieła Profesora Jerzego Stefana Langroda” (zorganizowanej przez Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Międzynarodowy Instytut Nauk Administracyjnych w Brukseli, Stację Polską w Paryżu i Oddział w Lublinie Polskiej Akademii Nauk, Uniwersytet Jagielloński, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Uniwersytet w Białymstoku, Społeczną Wyższą Szkołę Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, Wyższą Szkołę Administracji Publicznej w Białymstoku oraz Wyższą Szkołę Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie, Paryż, 23-26 września 2011 r.) „O potrzebie wyodrębnienia prawa administracyjnego porównawczego” (w:) „Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda”, red. J. Niczyporuk, Polska Akademia Nauk, Paryż 2011. Inspiracją dla mnie były słowa J. S. Langroda; *„trzeba wyjść samemu i konsekwentnie czytelnika wyprowadzać poza ciasne rogatki własnego porządku prawnego a przez to dawać mu lepszą podstawę teoretyczno-poznawczą i przeciwdziałać nagminnemu prymitywizmowi w ujmowaniu zagadnień prawno-administracyjnych”*. Artykuł zawiera rozważania na temat potrzeby wyodrębnienia prawa administracyjnego porównawczego. Wskazuję na potrzebę

rozwijania myśli komparatystycznej na potrzeby poszczególnych gałęzi prawa. Współczesna sytuacja geopolityczna, układ stosunków międzynarodowych w sposób oczywisty wymusza współlistnienie, a co za tym idzie, współpracę. W takim układzie brak znajomości innych systemów prawnych stanowi niewątpliwe źródło wielu problemów. Zwracam uwagę na potrzebę poszukiwania, za pomocą prawa porównawczego, pewnych uniwersalnych wartości, wspólnych wszystkim systemom prawnym (w skali regionalnej lub globalnej). Omawiam także współcześnie obecne procesy, takie jak recepcja, unifikacja, czy harmonizacja. Stoję na stanowisku, że prawo porównawcze jest niezbędne dla praktyki, posiada niebagatelną funkcję kształcącą, jest także niezbędne dla ustawodawcy. Za niezwykle istotne uważałam, i nadal uważam, że prawo administracyjne porównawcze pozwala właściwie ocenić poziom prawa krajowego (poprzez dostarczenie czynników do tej oceny), skłania do poszukiwania lepszych rozwiązań, udoskonalających już istniejące. Z tym obszarem badawczym w pierwszej kolejności wiązę moje przyszłe badania naukowe.

#### **V. Informacja dotycząca dorobku organizacyjnego, działalności eksperckiej, popularyzatorskiej**

Pełniłam funkcję Rzecznika Dyscyplinarnego Rektora Uniwersytetu Jagiellońskiego do spraw studentów i doktorantów (dwie kadencje 2005-2008 oraz 2008- 2012).

Byłam i nadal jestem członkiem Zespołów do przygotowania pytań testowych na egzamin wstępny dla kandydatów na aplikantów adwokackich i radcowskich w roku 2012, 2013, 2014, 2015 oraz 2016 (organ powołujący – Minister Sprawiedliwości).

Uczestniczę w Radzie Programowej Kwartalnika Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, pełniąc funkcję Przewodniczącej Rady Programowej.

Jestem także członkiem Zespołu Recenzentów dziennika "Public Governance, Administration and Finances Law Review", utworzonego w celu wymiany poglądów i podjęcia dialogu w zakresie administracji publicznej i prawa finansowego (ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia finansów publicznych) przez państwa należące do Grupy Wyszehradzkiej.

Jestem aktywnym uczestnikiem programu edukacji prawnej *pro publico bono*, prowadzonym przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Krakowie, którego adresatami są uczniowie klas

maturalnych szkół krakowskich. Prowadzę zajęcia z zakresu prawa administracyjnego na temat „Jednostka wobec organów administracji publicznej”.

W ramach działalności *pro publico bono*, wspieram także Światowy Związek Żołnierzy Armii Krajowej, za co nagrodzona zostałam medalem "Za Zasługi dla Światowego Związku Żołnierzy Armii Krajowej".

## **VI. Podsumowanie**

Niniejszy autoreferat, będący realizacją wymagań zawartych w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, zawiera opis mojego wkładu naukowego w rozwój prawa administracyjnego.

Wyrażam nadzieję, że przedstawione osiągnięcia naukowe zostaną uznane przez Komisję za wystarczające do dopuszczenia mnie do przewodu habilitacyjnego i uzyskania stopnia naukowego doktora habilitowanego.

Kraków, dnia 25 września 2016 r.

