

A U T O R E F E R A T

PRZEDSTAWIAJACY OPIS DOROBKU I OSIĄGNIĘĆ NAUKOWYCH

Joanna Wyporska-Frankiewicz

I. Imię i nazwisko:

Joanna Wyporska-Frankiewicz

II. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe – z podaniem nazwy, miejsca i roku ich uzyskania oraz tytułu rozprawy doktorskiej:

1.Ukończyłam Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, kierunek: prawo, składając w dniu 5 lipca 2000 r. egzamin magisterski (z wynikiem bardzo dobrym). Przedstawiłam pracę magisterską pt. *„Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w kontekście konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa”*, przygotowaną pod kierunkiem prof. zw. dr hab. J.P.Tarno;

2.W październiku 2000 r. rozpoczęłam studia doktoranckie na WPiA UŁ, a w dniu 1 stycznia 2004 r. zostałam zatrudniona na etacie asystenta w Katedrze Postępowania Administracyjnego WPiA UŁ. Moim opiekunem naukowym ipromotorem pracy doktorskiej był prof. zw. dr hab. J.P.Tarno;

3.W czasie przygotowywania rozprawy doktorskiej prowadziłam ćwiczenia ze studentami z postępowania administracyjnego oraz z administracyjnego postępowania egzekucyjnego;

4.Uczestniczyłam aktywnie w pracach Katedry Postępowania Administracyjnego, a potem wyodrębnionego z niej Zakładu Sądownictwa Administracyjnego. Brałam udział w konferencjach (wykaz najważniejszych konferencji znajduje się w załączniku nr 5), wygłaszałam referaty, w tym podczas XIII Niemiecko-Polskiego Kolokwium Prawników Administratywistów, Rostock 17-20 września 2003 r. (w dniu 17 września 2003 r. wygłosiłam przygotowany wspólnie z prof. zw. dr hab. J.P. Tarno, referat pt.: *Rechtsprechung und Verwaltungsrecht*, który został opublikowany w języku niemieckim[w:] *Die Bedeutung der Rechtsprechung im System der Rechtsquellen: Europarecht und nationales Recht. Referate und Diskussionsbeiträge des XIII. Deutsch-Polnischen Verwaltungskolloquiums vom 17.-20. September 2003 an der Universität Rostock, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 2005*; oraz w języku polskim pt. *Wykładnia sądowa a prawo administracyjne*, (współautor: J.P. Tarno) [w:] *Znaczenie orzecznictwa w systemie źródeł*

prawa. *Prawo Europejskie a prawo krajowe, XIII Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów Rostock 17–20 września 2003 r., Referaty i glosy w dyskusji*, pod red. B. Dolnickiego, Bydgoszcz – Katowice 2005 r.

Przede wszystkim jednak prowadziłam badania naukowe, których wynikiem było przygotowanie i opublikowanie prac naukowych (wykaz znajduje się w załączniku nr 4, pkt IV.). Główne obszary badawcze w tym czasie koncentrowałam wokół 4 obszarów badawczych, dotyczyły one problematyki: a) samorządu terytorialnego, *Samorząd terytorialny w Polsce* (współautorzy: J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski), Warszawa 2002 r. (wydanie 1), Warszawa 2004 r. (wydanie 2); b) sądowej kontroli administracji: *Gwarancje procesowe strony w sądowno-administracyjnym postępowaniu uproszczonym* (współautor: J.P. Tarno) [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. nauk. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003 r.; *Postępowanie przed NSA w sprawach ze skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki*, (współautor: J.P. Tarno) [w:] *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały*, pod red. M. Nowaka, Wyższa Szkoła im. Frycza Modrzewskiego w Krakowie, Kraków 2005 r.; *Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu administracji jako środek przeciwdziałania biurokracji* (współautor: J.P. Tarno) [w:] *Biurokracja*, III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica Zdrój 2-4 czerwca 2006 r., Rzeszów 2006 r.; oraz we współautorstwie z J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, podręcznika akademickiego pt. *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006 r.; c) postępowania administracyjnego, *Wybrane zagadnienia z zakresu wykonalności decyzji administracyjnej*, (we współautorstwie z: K. Defecińska-Tomczak, M. Długońska, E. Frankiewicz, A. Korzeniowską), [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004 r.; a także d) różnego rodzaju zagadnień szczegółowych: *Prawo osób pozbawionych wolności lub tymczasowo aresztowanych do świadczeń pomocy społecznej*, (współautorka: E. Frankiewicz), *Casus* 2003 r., nr 27; *Oplata targowa w halach targowych*, (współautor: Z. Wardak) *Casus* 2005 r.; *Uzupełnienie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej w trybie art. 8 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw*, *Casus* 2005 r., nr 38. Nadto, wspólnie z prof. dr hab. J.P. Tarno przygotowałam recenzje 2 książek.

5. Rozprawę doktorską przygotowaną pod kierunkiem prof. zw. dr hab. J.P. Tarno pt. „*Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*”, obroniłam w październiku 2007 r., a uchwałą Rady WPiA UŁ z dnia 26 października 2007 r. został mi nadany stopień naukowy doktora nauk w zakresie prawa. Recenzentami w przewodzie doktorskim byli: prof. zw. dr hab. B. Dolnicki oraz prof. zw. dr hab. J. Borkowski.

III. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych i pełnionych funkcjach:

1. W dniu 1 stycznia 2004 r. zostałam zatrudniona na etacie asystenta w Katedrze Postępowania Administracyjnego, a następnie w wyodrębnionym z niej Zakładzie Sądownictwa Administracyjnego WPiA UŁ.

2. W dniu 1 listopada 2007 r. zostałam zatrudniona na etacie adiunkta w Zakładzie Sądownictwa Administracyjnego.

3. Od 2013 r. (uchwała Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej nr 108/2013 z dnia 10 maja 2013 r.) do 10 maja 2016 r. byłam członkiem Rady Naukowej Ośrodka Badawczego Adwokatury im. adw. W. Bayera, przy Naczelnej Radzie Adwokackiej w Warszawie, aktywnie uczestnicząc w jej pracach i organizowanych wydarzeniach.

4. Począwszy od 1 października 2016 r. jestem kierownikiem studiów podyplomowych: *„Postępowanie egzekucyjne w administracji w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych”* (obecnie trzecia edycja) oraz powołanych na WPiA UŁ kursów kształcących *„Administracyjne postępowanie egzekucyjne w praktyce – w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa”*.

5. Jestem członkiem Rady WPiA UŁ, pełniłam funkcję sekretarza i współorganizatora Letnich Warsztatów Doktoranckich organizowanych przez Zakład Sądownictwa Administracyjnego WPiA UŁ, wielokrotnie pełniłam też funkcję sekretarza komisji rekrutacyjnej na WPiA UŁ, byłam też członkiem Komisji Dyscyplinarnej ds. Doktorantów w kadencji 2012 - 2016 oraz dwukrotnie elektorem podczas wyborów Rektora UŁ.

6. Dodatkowo prowadziłam w latach 2001 – do 30 września 2010 r. (na podstawie umowy o pracę) zajęcia w Wyższej Szkole Administracji Publicznej w Łodzi. Nadto, od października 2010 - do września 2015 prowadziłam zajęcia (na podstawie umów o dzieło oraz umów o pracę) w następujących szkołach: Wyższej Szkole Ekonomiczno-Humanistycznej im. Prof. Sz. A. Pieniążka w Skierniewicach, Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi; Społecznej Akademii Nauk w Łodzi. Zajęcia prowadziłam w szczególności: w formie

wykładów, ćwiczeń i seminariów z postępowania administracyjnego, administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz sądowej kontroli administracji.

7. Od wielu lat prowadzę zajęcia w Filii UŁ w Tomaszowie Mazowieckim (przede wszystkim wykład oraz ćwiczenia z postępowania sądowo-administracyjnego, a także w miarę potrzeby seminaria licencjackie i magisterskie z tego przedmiotu).

8. Pracę naukową łączę z praktyką.

Począwszy od 15 czerwca 2004 r. jestem etatowym członkiem orzekającym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi. Jestem też radcą prawnym, a także współpomysłodawcą oraz członkiem Kolegium i wiceprezesem Sądu Arbitrażowego Polski Centralnej przy Łódzkiej Izbie Przemysłowo-Handlowej.

IV. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust.2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.):

a) Tytuł osiągnięcia naukowego:

Autorstwo monografii pt.: „*Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych*”;

b) Autor, tytuł publikacji, rok wydania, nazwa wydawnictwa:

Joanna Wyporska-Frankiewicz, „*Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych*”, Warszawa 2019 r., Wolters Kluwer, ISBN: 978-83-8160-503-8, recenzent wydawniczy prof. zw. dr hab. B. Dolnicki;

c) Omówienie celu naukowego wskazanej powyżej pracy i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania:

Wskazana powyżej monografia stanowi moje główne osiągnięcie naukowe po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych, w rozumieniu art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 16 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.

Książka jest wynikiem badań nad administracyjnym postępowaniem egzekucyjnym, a jej przedmiotem uczyniłam gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych. Przywiązywanie wagi do roli gwarancji procesowych wydaje się być znakiem współczesnej administracji, która ma obowiązek nie tylko dostrzegać, ale przede wszystkim szanować prawa jednostek, zapewniając im należyłą ochronę na każdym etapie wprowadzania przepisów prawa materialnego do rzeczywistości społecznej. Niemniej środki służące ochronie interesów prawnych jednostki muszą być odpowiednio wyważone i dostosowane do podstawowego celu danego postępowania, którym jest w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym doprowadzenie do wykonania obowiązku. Chroniąc zobowiązanego, nie mogą więc one prowadzić do nadmiernego osłabienia skuteczności zmierzających do tego celu działań.

Na tle tak zakreślonego przedmiotu badań, sformułowałam zasadnicze kierunki, w jakich były one prowadzone. Zostały one wyznaczone za pomocą celu zasadniczego i jemu podporządkowane. W podstawowym założeniu miały one służyć udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy obowiązujące przepisy prawa zapewniają zobowiązanemu odpowiednią – a więc właściwą demokratycznemu państwu prawnemu – ochronę w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego obowiązków niepieniężnych. Dostrzegając znaczenie egzekucji dla realizacji norm administracyjnego prawa materialnego, a tym samym konieczność zapewnienia możliwości jej sprawnego przeprowadzenia, podjęłam próbę zweryfikowania tezy, że przyznane zobowiązanemu w polskim administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym obowiązków o charakterze niepieniężnym gwarancje procesowe są dostosowane do standardów demokratycznego państwa prawnego, a więc pozycja prawna zobowiązanego została w tym postępowaniu ukształtowana prawidłowo. Założyłam, że dla weryfikacji tej tezy konieczne jest wyjaśnienie, w jaki sposób obowiązujące w Polsce przepisy prawa chronią zobowiązanego w toku tego postępowania, czy jest ona odpowiednia, a także czy potrzebne są jakieś zmiany w tym zakresie. Wymagało to ustalenia poziomu ochrony, jaka w demokratycznym państwie prawa powinna wynikać z przepisów procesowych, a więc sformułowania odpowiedniego wzorca, z którym będzie można porównywać obowiązujące rozwiązania prawne. Pojawiło się jednak pytanie, jak ukształtować ten standard w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Uznałam, że ów wzorzec minimalnej ochrony

skonstruować należy w ujęciu relacyjnym, w odpowiednio wyważonej proporcji pomiędzy zapewnieniem skutecznego wykonywania obowiązków w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego a należyтым zabezpieczeniem podstawowych praw zobowiązanego. Biorąc pod uwagę specyfikę administracyjnego postępowania egzekucyjnego, dokonałam więc wyboru wartości, których realizacja jest niezbędna w jego toku uznając, że tylko przez pryzmat wartości możliwe będzie wyznaczenie poszukiwanego standardu, gdyż są one najistotniejsze z punktu widzenia każdego postępowania. Wstępnie założyłam, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prawne powinny zabezpieczać dwie podstawowe wartości, które muszą być realizowane w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym w demokratycznym państwie prawa. Pierwszą z nich powinna być skuteczność w zakresie wykonywania poddanych egzekucji obowiązków, a drugą ochrona zobowiązanego przed bezzasadnym lub zbyt daleko idącym zastosowaniem w stosunku do niego środków egzekucyjnych. Prawa zobowiązanego powinny być ograniczone wyłącznie do wskazanego powyżej minimum z uwagi na fakt, iż obowiązki poddane egzekucji zostały już zazwyczaj ustalone, a mimo to nie są dobrowolnie wykonywane, natomiast podstawowym zadaniem administracji jest dbanie o ich wprowadzenie do rzeczywistości społecznej. Realizacja tych wartości, pozostających w naturalnej kolizji, wydaje się kluczowa, dlatego też przyjął, że stanowią one kryterium wyznaczające wskazane minimum. Przedstawione tło aksjologiczne pozwoliła określić stanu, który uwzględnia w odpowiedniej proporcji ochronę zobowiązanego oraz konieczność zapewnienia skutecznego wykonywania obowiązków niepieniężnych - było więc pomocne w weryfikacji postawionej w pracy tezy. W oparciu o tak wyznaczony wzorzec dokonałam badania prawa pozytywnego normującego polskie administracyjne postępowanie egzekucyjne.

Wskazany powyżej główny przedmiot ustaleń wymagał jednak uściślenia – postanowiłam więc rozłożyć go na cele cząstkowe, które składając się na cel główny, pozwoliły na osiągnięcie podstawowych założeń badawczych. Pytania szczegółowe – dla większej przejrzystości wyводу – podzieliłam na sześć grup.

Pierwsze pytanie dotyczyło istoty i znaczenia egzekucji administracyjnej dla zagwarantowania prawidłowej realizacji ciążących na zobowiązanym obowiązków niepieniężnych. Nie kwestionując konieczności zapewnienia ochrony jednostce należało dostrzec rolę egzekucji w zagwarantowaniu obowiązującego w państwie porządku prawnego. Z tego powodu zasadne wydało mi się rozpoczęcie rozważań od ogólnego zarysowania problematyki zadań administracji publicznej i sposobów ich realizacji dostrzegając, że egzekucja jest jedną z dróg prowadzących do wykonania ciążących na zobowiązanym obowiązków. Za konieczne uznałam przedstawienie, w sposób ogólny, znaczenia egzekucji administracyjnej dla zagwarantowania prawidłowej realizacji norm administracyjnego

prawa materialnego oraz ochrony interesów zobowiązanego, a także problematyki obowiązków o charakterze niepieniężnym. Dla pełnego obrazu tych zagadnień trzeba też byłoby wyjaśnić pojęcie zobowiązanego oraz wskazać na jego miejsce w ukształtowanym przez przepisy obowiązującego prawa układzie podmiotów i uczestników postępowania. Ponadto za zasadne uznałam przedstawienie polskiego modelu egzekucji administracyjnej na tle wybranych modeli tego postępowania.

Drugie pytanie odnosiło się do istoty gwarancji ochrony zobowiązanego i tego, jak należy rozumieć to pojęcie na gruncie administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Za konieczne uznałam prześledzenie, jak kształtowało się pojęcie gwarancji oraz jakie jest jego znaczenie w demokratycznym państwie prawa, a także określenie treści pojęć: gwarancje ochrony praw oraz gwarancje procesowe w egzekucji administracyjnej przez wskazanie ich podstawowych cech, a także ustalenie ich znaczenia dla określenia pozycji procesowej zobowiązanego w egzekucji administracyjnej. Zasadne wydało mi się też podjęcie próby zakwalifikowania pojęcia gwarancje procesowe do tzw. pojęć narzędzi, określanych też mianem pojęć typologicznych.

Trzecie pytanie związane było z ustaleniem źródeł gwarancji ochrony praw zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych oraz przedstawieniem ich typologii. W pierwszej kolejności wskazałam na podstawowe instrumenty chroniące zobowiązanego we wskazanym postępowaniu i ich znaczenie procesowe. Następnie zaprezentowałam typologie gwarancji procesowych oraz ich przydatność w badaniach naukowych. Uznałam też, że konieczna będzie identyfikacja gwarancji ochrony zobowiązanego przez wskazanie obowiązujących przepisów prawa, z których mogą być one wywodzone.

Czwarte pytanie dotyczyło możliwości sformułowania, w oparciu o przepisy obowiązującego prawa, swego rodzaju wzorca gwarancji ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej, a więc odwzorowania przyjętego przez ustawodawcę standardu ochrony. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie było niezbędne do dokonania diagnozy stanu obowiązującego. Za konieczne uznałam odwołanie się do aksjologii egzekucji administracyjnej. Pojawiło się bowiem pytanie dotyczące wpływu podstawowego celu administracyjnego postępowania egzekucyjnego na prawidłowe ustalenie zakresu gwarancji służących zobowiązanemu. Dlatego też zasadne wydało mi się ustalenie w tym miejscu podstawowych wartości, których realizację należy zapewnić w toku tego postępowania. Jego celem jest bez wątpienia skuteczne wykonanie obowiązków, wartość ta jest jednak niejako „hamowana” przez inną – konieczność zapewnienia zobowiązanemu możliwości obrony przed bezzasadnym lub zbyt daleko idącym zastosowaniem w stosunku do niego środków egzekucyjnych. Uznałam, że należałoby zbadać, w jaki sposób ustawodawca pogodził te wartości w przepisach prawa pozytywnego, dokonując równocześnie oceny przyjętych rozwiązań.

Wykorzystałam tutaj ustalenia dotyczące określenia zakresu nazwy pojęcia gwarancje procesowe zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym obowiązków niepieniężnych. Przyjęłam bowiem, że dopiero przedstawienie zbioru wskazanych gwarancji procesowych pozwoli na poddanie ich ocenie – niejako „przefiltrowanie” ich przez założony na wstępie wzór. Za niezbędne uznałam również zidentyfikowanie i przedstawienie przyjętych przez polskiego ustawodawcę instrumentów służących ochronie zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych w świetle standardów ochrony proceduralnej przewidzianych w administracyjnym postępowaniu orzekającym. Założyłam przy tym, że konieczne będzie powiązanie standardu ochrony proceduralnej z celem konkretnego postępowania. Na tym tle w pierwszej kolejności postanowiłam omówić pozycję procesową strony w administracyjnym postępowaniu orzekającym, a następnie pozycję procesową zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych, przy czym ta ostatnia została omówiona przez pryzmat etapów egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych z uwzględnieniem przesłanek warunkujących możliwość ograniczenia gwarancji ochrony zobowiązanego w toku tego postępowania. Za zasadne uznałam też poczynienie ustaleń w zakresie kontroli sprawowanej nad egzekucją przez sądy administracyjne – którą traktuję jako najważniejszy instrument gwarantujący ochronę praw zobowiązanego. Rozważania te miały w założeniu doprowadzić do przedstawienia modelu ukształtowania pozycji zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych przez pryzmat służących jego ochronie gwarancji, ukazując tym samym tytułową problematykę na gruncie obowiązującej regulacji prawnej.

Piąte pytanie polegało na wyróżnieniu minimum gwarancyjnego służącego ochronie zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych. Zasadne wydało mi się podjęcie próby wyodrębnienia w zakresie gwarancji ochrony zobowiązanego swego rodzaju minimalnego standardu, który chroniąc go przed bezzasadnym lub zbyt daleko idącym zastosowaniem w stosunku do niego środków egzekucyjnych, pozwoli równocześnie zapewnić skuteczne wykonanie obowiązku. Temu celowi posłużyło dokonanie oceny obowiązujących rozwiązań prawnych w oparciu o wskazany wcześniej wzór, co pozwoliło sprawdzić, czy są one z nim zgodne, czy też od niego odbiegają, a jeśli tak, to w jakim stopniu (znacznym, czy niewielkim) i w jakim kierunku (czy mamy do czynienia z nadmiarem gwarancji, czy z ich niedoborem). Założyłam też konieczność powiązania wskazanego minimum w zakresie gwarancji ochrony zobowiązanego z etapami administracyjnego postępowania egzekucyjnego obowiązków niepieniężnych. Podstawą tego minimum powinno być prawidłowe wyważenie uznanych za podstawowe wartości administracyjnego postępowania egzekucyjnego – tj. skuteczność egzekucji oraz zapewnienie zobowiązanemu ochrony w jej toku. Z uwagi jednak na to, że priorytetem w tym

postępowaniu jest doprowadzenie do wykonania obowiązku. Przyjęłam, iż zobowiązanemu należy zapewnić jedynie możliwość ochrony przed bezzasadnym lub zbyt daleko idącym zastosowaniem w stosunku do niego środków egzekucyjnych.

Szóste pytanie dotyczyło tego, czy zmiany w zakresie gwarancji ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych są konieczne, a jeśli tak, to w jakich kierunkach mogą one zmierzać. Zasadne wydało się też poczynienie ustaleń co do możliwości ewentualnego ograniczenia gwarancji procesowych zobowiązanego.

Konsekwencją założonych w pracy celów badawczych byłoby też podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy piętnowana w literaturze niezaradność, a może nawet bierność ustawodawcy w zakresie egzekucji administracyjnej dotyczy również ukształtowania pozycji zobowiązanego, a jeśli tak, to jak jej zaradzić oraz czy faktycznie nadszedł już czas na nową ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a co za tym idzie – w jaki sposób należy w niej ukształtować egzekucję obowiązków niepieniężnych. Zastanawiałam się również nad tym, czy rozwiązania przyjęte w obowiązujących przepisach prawa nadal przystają do rzeczywistości, a także czy odpowiadają one postulatowi współczesnej nauki, która nie tylko poszukuje narzędzi zmierzających do łagodzenia nierówności między stronami stosunku administracyjnoprawnego, ale również podejmuje działania zmierzające do wypracowania partnerskich relacji między administracją a obywatelem? Rozważania te zmierzały więc nie tylko do dokonania oceny obowiązujących rozwiązań prawnych ale i sformułowania wniosków *de lege ferenda*.

Określony w pracy zamiar badawczy zdeterminował płaszczyzny, na których były prowadzone badania. Tytułową problematykę analizowałam w oparciu o aktualny materiał normatywny. Przestrzenią prawną, w ramach której podejmowałam badania nad gwarancjami ochrony zobowiązanego, było administracyjne postępowanie egzekucyjne obowiązków niepieniężnych. Z uwagi na określony w pracy cel podstawową metodą badawczą wykorzystywaną do ich przeprowadzenia była analiza formalno-dogmatyczna.

Przyjęty układ rozważań miał w założeniu służyć weryfikacji postawionej na wstępie tezy. Dlatego też praca została podzielona na sześć części poprzedzonych założeniami metodologicznymi oraz opatrzonych podsumowaniem. Kolejne rozdziały prowadząc do realizacji podstawowych założeń badawczych – zostały poświęcone omówieniu określonych na wstępie celów częściowych, służąc kolejno udzieleniu odpowiedzi na sformułowane tam pytania szczegółowe. W pierwszej kolejności założyłam konieczność określenia zakresu badań oraz metod służących do ich przeprowadzenia, poświęcając rozdział I ustaleniom o charakterze metodologicznym. Następnie za konieczne uznałam udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące istoty i znaczenia egzekucji administracyjnej dla zagwarantowania prawidłowej realizacji ciążących na zobowiązanym

obowiązków niepieniężnych – tej problematyki dotyczy rozdział II. W kolejnym rozdziale poczyniłam ustalenia dotyczące znaczenia pojęcia gwarancji ochrony zobowiązanego. W rozdziale IV, przenieśliśmy rozważania na grunt przepisów normujących tytułowe postępowanie w celu odnalezienia źródeł gwarancji ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych oraz przedstawiłam ich typologię. W rozdziale V podjęłam próbę odkodowania przyjętego przez ustawodawcę wzorca gwarancji ochrony zobowiązanego w świetle aksjologii egzekucji administracyjnej. Rozważania prowadzone w tej części pracy posłużyły mi do sformułowania cech polskiego modelu ukształtowania pozycji procesowej zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych oraz do przedstawienia na tym tle pozycji zobowiązanego, a więc do zdiagnozowania stanu obowiązującego. Rozdział VI został poświęcony przedstawieniu minimum gwarancyjnego służącego ochronie zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych oraz dokonaniu przez ten pryzmat oceny przyjętego przez polskiego ustawodawcę standardu ochrony. W tej części pracy poszukiwałam odpowiedzi na pytanie, jak powinno wyglądać wskazane minimum w zakresie ochrony zobowiązanego na poszczególnych etapach postępowania. Rozważania te – w dalszej kolejności – stanowiły punkt wyjścia do sformułowania oceny obowiązujących rozwiązań prawnych. W konkluzji prowadzonych w pracy rozważań (rozdział VII), podjęłam próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie nie tyle o to, czy zmiany w zakresie gwarancji ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych są konieczne – bo to okazało się w świetle poczynionych ustaleń oczywiste – ale o możliwe kierunki, w jakich mogłyby one zmierzać.

Prowadzone rozważania doprowadziły mnie do wielu wniosków. Najważniejsze z nich można sprowadzić do następującego wyliczenia:

Po pierwsze uznałam, że rozwiązania prawne nie mogą być tworzone ani wyłącznie w imię interesów państwa, ani w imię interesów jednostki. Potrzebna jest tutaj swego rodzaju harmonia, która nie może jednak oznaczać, że zawsze i wszędzie interesy te będą wyważane tak samo. Przyjęłam, że przesłanką, która przesądza o tym, jak należy dokonać tego ważenia, powinien być cel, w jakim konkretna regulacja procesowa została stworzona. To bowiem cel tworzonych rozwiązań wyznacza wartość, której należy dać pierwszeństwo. Ta z kolei powinna decydować o stopniu, w jakim będą chronione inne wartości. W przeciwnym bowiem razie żadna z nich nie będzie miała szans na poprawną realizację, tworzone będą jedynie pozory ochrony. Z tego też względu tak duże znaczenie należy przypisywać preambule aktu prawnego, która nie tylko w sposób wyraźny określa cele przyjmowanych rozwiązań prawnych, ułatwiając interpretację przepisów szczegółowych, ale też może być istotną wskazówką dla ustawodawcy przy dokonywaniu nowelizacji, bowiem wszelkie

zmiany powinny być zgodne z celami w niej określonymi. W świetle powyższego zasadny wydał mi się postulat poprzedzenia odpowiednią preambułą ustawy egzekucyjnej.

Po drugie uznałam, że rozwiązania w zakresie gwarancji ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych trzeba ocenić jako dostosowane do standardów demokratycznego państwa prawnego. Daleko im jednak do doskonałości. Wymagają one w moim przekonaniu zmian. Te jednak muszą uwzględniać fakt, że egzekucja toczy się niejako na życzenie zobowiązanego, a podjęcie przez niego działań zmierzających do wykonania obowiązku, spowoduje co do zasady jej zakończenie. Tym samym rozmiar przyznanej temu podmiotowi ochrony nie może powodować, że przymusowe wykonywanie obowiązku będzie zakłócone. Ponadto przyznane zobowiązanemu gwarancje nie mogą wywoływać u niego przekonania, że są szanse na „uwolnienie się” od egzekucji, czy też przedłużenie tego postępowania przy użyciu przewidzianych dlań instrumentów ochronnych. Projektując zmiany nie można też zapominać o tym, że czuwanie nad wykonywaniem obowiązków o charakterze publicznoprawnym, a co za tym idzie prowadzenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego w sytuacji, gdy nie są one realizowane, stanowi jedno z zadań administracji publicznej. W ostatecznym rozrachunku tylko w ten bowiem sposób można zagwarantować prawidłową realizację norm materialnego prawa administracyjnego.

Po trzecie uznałam, że stopień nasycenia procedury gwarancjami może być różny, zależy on bowiem od jej celu. Z tego też względu inaczej muszą być kształtowane gwarancje chroniące stronę w postępowaniu orzekającym, a inaczej te, które służą zobowiązanemu w postępowaniu egzekucyjnym. Z tego też względu pojęcie gwarancje procesowe można zaliczyć do tzw. pojęć narzędzi, określanych też mianem pojęć typologicznych – ich cechą jest bowiem to, że są stopniowalne. Można bowiem mówić zarówno o standardzie minimalnym, jak i swego rodzaju optimum gwarancyjnym, a także stanie niedoboru w zakresie służących konkretnemu podmiotowi instrumentów ochronnych. Znaczenie podstawowe ma jednak zapewnienie takiej ochrony, która odpowiada co najmniej minimalnym standardom demokratycznego państwa prawnego. Nie ma jednak przeszkód, aby ów minimalny standard rozszerzać, choć oczywiście w rozsądnych granicach – ochrona nie może być bowiem nadmierna.

Po czwarte uznałam, że źródeł gwarancji ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych można upatrywać nie tylko w przepisach normujących środki zaskarżenia, ale i w zasadach ogólnych, środkach egzekucyjnych, a także przepisach techniczno-procesowych. Należy bowiem pamiętać, że istota egzekucji administracyjnej opiera się na czynnościach materialno-technicznych.

Po piąte uznałam, że konieczne jest podjęcie debaty nad stworzeniem jasnego, zrozumiałego i skutecznie działającego systemu postępowania organów władzy publicznej w zakresie przymusowego wykonywania obowiązków publicznoprawnych – w tym szczególnie niepieniężnych, który zostanie powszechnie zaakceptowany jako zrozumiały, uczciwy i sprawiedliwy. W systemie tym powinny zostać w sposób przejrzysty wyważone takie wartości, jak skuteczność i ochrona jednostki, z naciskiem jednak na tę pierwszą. Trzeba bowiem wyraźnie podkreślić, że niewykonywanie obowiązków o charakterze publicznoprawnym stawia pod znakiem zapytania sens tworzenia regulacji materialnoprawnych, które są ich podstawą – negatywnie wpływa na autorytet państwa. A co za tym idzie rozszerzanie gwarancji ochrony zobowiązanego jest zbędne. Wydaje się bowiem, że w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego, z uwagi na jego cel, zobowiązanemu powinno przysługiwać jedynie podstawowe kwantum ochrony, ograniczone do instrumentów służących mu do obrony przed bezzasadną lub zbyt daleko idącą, a więc nadmierną egzekucją. Analiza przepisów obowiązującego prawa prowadzi jednak do wniosku, że ustawodawca stara się sprawić żeby egzekucja administracyjna była dla zobowiązanego jak najmniej dolegliwa. Tymczasem każda egzekucja wiąże się z dolegliwością, nie da się jej bowiem wyeliminować. Zobowiązany zawsze może jej jednak uniknąć - wykonując dobrowolnie ciążyący na nim obowiązek, o czym ustawodawca zdaje się zapominać. Na poszczególnych etapach postępowania zobowiązany dysponuje wieloma instrumentami ochronnymi, łącznie z możliwością uruchomienia kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Można wręcz odnieść wrażenie, że ustawodawca zapomina o celu prowadzonego postępowania, jakim jest przecież doprowadzenie do wykonania obowiązku ważnego dla społeczeństwa, koncentrując się na zabezpieczeniu interesów zobowiązanego.

Po szóste uznałam, że do minimum gwarancyjnego należy zaliczyć konieczność zapewnienia jednostce: 1) prawa do informacji o jej sytuacji prawnej oraz podejmowanych w stosunku do niej krokach prawnych; 2) możliwości wypowiedzenia się w sprawie; 3) prawa do obrony jej interesu prawnego – przez składanie środków zaskarżenia w toku postępowania przed organami administracji; 4) prawa do złożenia skargi do sądu administracyjnego. Wskazane powyżej minimum zostało przez ustawodawcę zrealizowane względem zobowiązanego. Co więcej, diagnoza stanu obecnego w zakresie służących zobowiązanemu gwarancji wskazuje, że bez wątpienia ma on zapewnioną zdecydowanie więcej niż tylko minimalną ochronę. Trzeba jednak zauważyć, że przyznanie gwarancji procesowych jednostce zawsze osłabia administrację, a co za tym idzie – bez wątpienia wpływa na stopień realizacji dobra wspólnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że to osłabienie – oczywiście w określonych granicach – wydaje się konieczne. W demokratycznym państwie prawa ustawodawca musi bowiem przyznać choćby minimalny pakiet gwarancji

procesowych jednostce, niezależnie od tego, jak wpłynie to na realizację interesu publicznego. Konstrukcja gwarancji procesowych wpływa więc na układ relacji między stronami stosunku administracyjnoprawnego, łagodząc charakterystyczną nierówność jego podmiotów. Tym samym od stopnia nasycenia określonej procedury gwarancjami procesowymi zależy pozycja stron określonego układu prawnego – ich prawa i obowiązki. Równocześnie sytuacja każdej jednostki w toku postępowania powinna być taka sama, co wprost wynika z konstytucyjnej zasady równości, zatem ów przewidziany przez ustawodawcę standard powinien być co do zasady dla wszystkich jednakowy. A ewentualne odstępstwa muszą być szczegółowo uzasadnione.

Po siódme uznałam, że diagnoza stanu obowiązującego w świetle przyjętego minimum regulacyjnego w zakresie gwarancji ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych wskazuje na potrzebę dość pilnej interwencji ustawodawcy w wielu kwestiach szczegółowych. Skłania też ona do dyskusji nad potrzebą opracowania nowego modelu tejże egzekucji.

Konieczne wydaje się sformułowanie jasnych wskazówek aksjologicznych przez dodanie do ustawy preambuły. Nacisk powinien być przy tym położony na doprowadzenie do wykonania obowiązku, a co za tym idzie – zdecydowane pierwszeństwo w toku tego postępowania powinny mieć instrumenty zapewniające jego skuteczność. Względny skuteczności nie powinny jednak całkowicie przysłaniać dbałości o zapewnienie poszanowania zasad sprawiedliwej procedury, w szczególności konieczności zapewnienia odpowiedniej ochrony zobowiązanemu. Należałoby jednak bardzo wyraźnie określić ramy, w jakich może on takiej ochrony oczekiwać, pamiętając, że egzekucja jest następstwem niewykonania dobrowolnie ciążącego na nim obowiązku o charakterze publicznoprawnym, a więc szczególnie istotnego z punktu widzenia interesów wspólnoty. Z tego też względu zasadne byłoby bardzo wyraźne wskazanie, iż zobowiązany ma zagwarantowaną jedynie ochronę przed bezzasadną lub zbyt daleko idącą egzekucją, oraz dostosowanie do tego założenia szczegółowych rozwiązań prawnych. Zdecydowane wzmocnienie służącej temu podmiotowi ochrony konieczne jest tylko w jednym przypadku, gdy poddany egzekucji administracyjnej obowiązek wynika bezpośrednio z przepisu prawa. Z uwagi na brak uprzedniego postępowania wyjaśniającego zasadne jest wówczas nieco inne ukształtowanie jego sytuacji prawnej, niż ma to miejsce w sytuacji, gdy poddany egzekucji administracyjnej obowiązek ma swoje źródło w akcie administracyjnym. Ze wszech miar słuszne byłoby objęcie zobowiązanego zdecydowanie szerszą ochroną, która kompensowałaby brak postępowania orzekającego. Wydaje się, że taką ochronę zapewniałaby już zmiana polegająca na nadaniu upomnieniu formy aktu administracyjnego – postanowienia zaskarżalnego zażaleniem, a następnie skargą do sądu administracyjnego.

Uporządkowania wymaga ukształtowana przepisami ustawy sytuacja jednostki w egzekucji administracyjnej. Nie ma bowiem żadnego uzasadnienia obejmowanie tak szczególną i tak daleko idącą ochroną osób fizycznych oraz specjalnych ich kategorii, a taką właśnie szeroką, a przy tym niczym już współcześnie nieuzasadnioną ochronę nadal utrzymuje ustawodawca względem rolników prowadzących gospodarstwo rolne. Takie uprzywilejowanie wydaje się naruszać konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Należałoby też dostrzec, od lat postulowaną, konieczność zapewnienia odpowiedniej ochrony podmiotom gospodarczym – stwarzając dedykowane im minimum egzystencji. Konieczne jest też dostosowanie do reguł gospodarki rynkowej zasady zachowania minimum egzystencji wraz z wyłączeniami spod egzekucji.

Wydaje się też, że najwyższy już czas, aby dokonać rewizji układu podmiotów w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Obecnie nie odbiega on bowiem w zasadzie od układu występującego w sądowym postępowaniu egzekucyjnym, co nie jest moim zdaniem dobrym rozwiązaniem. Taki układ nie służy skutecznemu doprowadzeniu do wykonania obowiązku o charakterze publicznoprawnym. Trzeba bowiem zauważyć, że wierzyciel (niebędący równocześnie organem egzekucyjnym) został wyposażony przez ustawodawcę w szereg uprawnień procesowych. Ustawodawca, jak się zdaje, postanowił wręcz zrównać jego sytuację prawną z sytuacją zobowiązanego. Należy jednak pamiętać o tym, że jest to podmiot publiczny, a co za tym idzie nie ma on w prowadzonym postępowaniu, podobnie jak organ egzekucyjny, żadnego własnego interesu. Jego zadaniem jest działanie zgodnie z zasadą praworządności. Z tego też względu wątpliwe wydaje się wyposażanie go w instrumenty, które pozwalają mu kwestionować działania innego podmiotu publicznego – organu egzekucyjnego. Co więcej, w większości przypadków następuje kumulacja ról procesowych – organu egzekucyjnego i wierzyciela – w rękach jednego podmiotu administrującego. Fakt ten również przemawia za koniecznością rozważenia zmian, które miałyby na celu nie tylko uproszczenie postępowania, ale i ujednolicenie schematu postępowania podmiotów publicznych przez jasne określenie przypisanych im ról procesowych. Należy mieć przy tym na względzie to, że egzekucja administracyjna powinna być zdecydowanie „szybszą ścieżką” niż egzekucja sądowa. Nie może być kalką egzekucji sądowej. Powodem, który warunkuje odrębności, wydaje się przedmiot egzekucji administracyjnej – chodzi w niej bowiem o przymusowe wykonywanie obowiązków o charakterze publicznoprawnym, a więc ważnych nie tylko dla jednostki, ale dla całej społeczności, których niewykonywanie może rodzić komplikacje na poziomie państwa. Nadto stawia pod znakiem zapytania sens formułowania obowiązków o takim charakterze w przepisach materialnego prawa administracyjnego. To właśnie wydaje się uzasadniać konieczność dania pierwszeństwa skuteczności, z tego też powodu należałoby zrezygnować z naśladowania układu podmiotowego zaczerpniętego z egzekucji sądowej, który wydaje się być

sztucznie dopasowany do egzekucji administracyjnej. Tym samym układy te powinny się różnić – w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym powinien to być – tak samo jak w postępowaniu orzekającym – układ typu: podmiot publiczny (organ egzekucyjny) i zobowiązany.

Przeprowadzona analiza wykazała, że przewidziane przez ustawodawcę środki prawne są nie tylko wystarczające do ochrony zobowiązanego, ale nawet nadmierne, a co za tym idzie – również nad tą kwestią ustawodawca powinien się pochylić. W pierwszej kolejności należałoby jednak bardzo wyraźnie wskazać, jakie interesy zobowiązanego należy uwzględnić w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Odpowiedź na to pytanie wydaje się brzmieć następująco: zobowiązany musi dysponować wyłącznie takimi instrumentami, które pozwolą mu na obronę przed bezzasadną lub zbyt daleko idącą egzekucją. Chodzi bowiem o to, żeby mógł on przeciwdziałać sytuacji, w której organy egzekucyjne podejmowałyby działania w istocie niedopuszczalne lub nadmierne. Co więcej, zasadnym wydaje się też terminologiczne uporządkowanie ustawy chociażby przez przyjęcie jednolitego rozwiązania, że czynności postępowania egzekucyjnego wywołujące skutki na zewnątrz przybierają formę postanowienia.

Z uwagi na to, że przyznana zobowiązanemu ochrona wydaje się mało przejrzysta i nadmiernie skomplikowana, można zaproponować, aby układ dostępnych mu środków prawnych wyglądał następująco: w pierwszym etapie postępowania należałoby postulować wprowadzenie zaskarżalnego zażaleniem upomnienia, które przybrałoby formę postanowienia. W drugim etapie postępowania w rękach zobowiązanego powinny pozostawać wyłącznie zarzuty. W trzecim etapie powinien on mieć do dyspozycji wyłącznie wnioski o umorzenie postępowania oraz środek, który pozwoli mu na napiętnowanie rażącego naruszenia prawa przez organy egzekucyjne w postaci np. postulowanego sprzeciwu wobec rażącego naruszenia prawa. Natomiast w czwartym etapie w dyspozycji zobowiązanego mógłby pozostawać, ograniczony terminem, wniosek o wydanie postanowienia w sprawie kosztów egzekucyjnych, które byłoby zaskarżalne zażaleniem. Dodatkowo konieczna jest kontrola sprawowana przez sąd administracyjny.

Po ósme, nie może być wątpliwości, że zmiany w zakresie administracyjnego postępowania egzekucyjnego są nieuniknione. Nie chodzi przy tym o odformalizowanie tego postępowania, które ze swej istoty powinno pozostawiać jak najmniej luzów organom administracji, ale jego daleko idące przemodelowanie. Utrzymywanie *status quo* prowadzi bowiem w istocie do tego, że egzekucja obowiązków niepieniężnych często nie jest prowadzona. W pierwszej jednak kolejności należałoby na nowo, precyzyjnie zdefiniować cel tej regulacji, określić poddane ochronie wartości i w tym duchu dokonywać zmian. Wydaje się bowiem, że przyjęte aktualnie przez ustawodawcę rozwiązania nie chronią w wystarczającym stopniu ani interesu publicznego, ani zobowiązanego, często

stwarzając jedynie jej pozory. Z tego względu za najpilniejsze uznałam rozważanie wprowadzenia następujących zmian:

- wierzyciel (jeśli nie jest równocześnie organem egzekucyjnym) powinien w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym odgrywać wyłącznie rolę wspomagająco-informacyjną. Do jego zadań powinno należeć przekazanie aktu, który jest podstawą niewykonanego przez zobowiązanego obowiązku. Ponadto powinien on wspierać organ egzekucyjny, udzielając mu na bieżąco, zarówno na wniosek, jak i z urzędu, wszelkich związanych ze sprawą informacji – w szczególności w zakresie przystąpienia przez zobowiązanego do wykonywania lub wykonania obowiązku. Równocześnie do wierzyciela powinna należeć tzw. miękka egzekucja, nie może być ona jednak pozostawiona jego uznaniu - postuluję wprowadzenie obowiązku. Nadto wierzyciel (niebędący równocześnie organem egzekucyjnym) we wskazanym modelu powinien zostać pozbawiony prawa składania środków prawnych.

- upomnienie powinno przybrać formę aktu administracyjnego – postanowienia zaskarżalnego zażaleniem, a następnie skargą do sądu administracyjnego, przy czym wniesienie zażalenia na takie postanowienie powinno powodować wstrzymanie działań zmierzających do zastosowania środka egzekucyjnego. Dodatkowo termin, jaki powinien być w nim wyznaczony na dobrowolne wykonanie obowiązku – pod rygorem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego – nie może być sztywno określony przez ustawodawcę. Kwesta ta powinna być pozostawiona uznaniu organu. Dodatkowo należałoby postulować przekazanie tej czynności organowi egzekucyjnemu – w każdym przypadku – co z kolei eliminowałoby niebezpieczeństwo związane z koniecznością umorzenia postępowania egzekucyjnego w oparciu o treść art. 59 § 1 pkt 7 upea. Wydaje się również, że ewentualne wyjątki od zasady zagrożenia powinny być bardzo przemyślane, zasadne byłoby też wprowadzenie obowiązku informowania o nich w decyzji nakładającej obowiązek, jeśli jest wydawana. Nadto, wyjątki od zasady zagrożenia – jako wyjątki od zasady ogólnej postępowania egzekucyjnego powinny wynikać z ustawy.

- tytuł wykonawczy powinien w każdym przypadku wystawiać organ egzekucyjny, oczywiście po upływie terminu wyznaczonego na dobrowolne wykonanie obowiązku. W odniesieniu do egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych zasadne wydaje się też zrezygnowanie z wydawania odrębnego postanowienia o wyborze środka egzekucyjnego, które jest dodatkowo zaskarżalne. Należałoby też zrezygnować z rozwiązań prawnych powodujących w istocie zdublowanie zasady zagrożenia, które przewidział ustawodawca w art. 122 § 2 upea. Za niezbędny element ochrony służącej zobowiązanemu należy uznać zarzuty. Niemniej z uwagi na postulowane ograniczenie roli wierzyciela do organu informacyjno-wspierającego zbędne byłoby jego oficjalne stanowisko w tej sprawie.

-zasadne wydaje się też zrezygnowanie z ochrony, jaką daje zobowiązanemu złożenie skargi na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora, na rzecz wprowadzenia nowego środka, z którego mógłby on korzystać w toku całego postępowania egzekucyjnego. Skarga na czynności egzekucyjne jest w istocie mało skuteczna, niemniej pozbawienie zobowiązanego ochrony na etapie podejmowanych przez organ egzekucyjny czynności wykonawczych nie byłoby uzasadnione.

V. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych:

1. Moja pozostała aktywność naukowo-badawcza koncentrowała się wokół kilku płaszczyzn. Wszystkie publikacje mieszczą się w zakresie szeroko rozumianego prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowej kontroli administracji. Dorobek ten pozwala na wyodrębnienie pięciupłaszczyzn badawczych, które obejmują problematykę: 1) prawnych form działania administracji; 2) gwarancji procesowych na gruncie postępowania administracyjnego i egzekucyjnego; 3) gwarancji procesowych na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego; 4) różnego rodzaju zagadnień z zakresu części szczególnej prawa administracyjnego oraz przepisów ustrojowych; a także 5) dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

1.1. Pierwszy obszar badawczy dotyczył problematyki **publicznoprawnych form działania administracji**. Stanowił on kontynuację moich zainteresowań naukowych realizowanych przed doktoratem, które znalazły wyraz w pracy doktorskiej – opublikowanej w zmodyfikowanym ujęciu pt.: *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010. Zasadniczym jej celem było wyróżnienie wśród prawnych form działania administracji tych, które mają charakter dwustronny. Przy czym analiza ta miała umożliwić udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie prawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym są przydatne do wykonywania stojących przed administracją zadań, czy mają przed sobą przyszłość i czy są korzystne dla obywatela. W pracy wskazałam cechy charakterystyczne form dwustronnych oraz podjęłam próbę zdefiniowania każdej z wyróżnionych form tego typu tj. ugody administracyjnej, porozumienia i umowy. Nadto rekomendowałam wprowadzenie zmian w obowiązującej regulacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o porozumienia administracyjne. Postulowałam też konieczność nadania ogólnych ram prawnych umowie administracyjnej dostrzegając, że faktycznie występuje ona w polskim prawie. Zwróciłam też uwagę na przydatność tych form, i to w szerokim zakresie, do wykonywania stojących przed

administracją zadań, dostrzegając przy tym powody zarówno korzystania, jak i pomijania w praktyce niektórych z nich. Rozważałam też w jakim akcie prawnym należałoby zawrzeć ogólną regulację dotyczącą porozumienia administracyjnego oraz umowy administracyjnej.

Zainteresowania te były kontynuowane w kolejnych pracach. Wspólnie z prof. J.P. Tarno podjęłam badania dotyczące kontraktu socjalnego, które znalazły zwieńczenie w pracy pt. *Kontrakt wojewódzki* (współautor: J.P. Tarno) [w:] *Ewolucja prawnych form działania administracji, Księga jubileuszowa z okazji 60. Rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matana, G. Łaszczyca, Warszawa 2008. Następnie podjęłam badania dotyczące kontraktu socjalnego, których wynikiem było opublikowanie pracy pt.: *Kontrakt socjalny – doskonałe narzędzie służące współdziałaniu w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej ciążących na administracji publicznej?* (współautorka: R. Cybulska) [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012. Problematyka mieszcząca się w tym obszarze pojawiła się też przy okazji badań nad rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w przepisach ustawy o pomocy społecznej i znalazła odzwierciedlenie w pracy pt.: *Umowa jako źródło prawa administracyjnego na przykładzie regulacji odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona praw i wolności obywatelskich*, red. M. Błachucki i T. Górzyńska, Warszawa 2013 r. Zwróciłam tutaj uwagę, że forma umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, miała za zadanie poprawić proces administrowania, sprzyjać partycypacji społecznej w tym procesie, a przede wszystkim uwzględnić i indywidualizować potrzeby osób i rodzin. Niemniej rozwiązania prawne, jakimi posłużył się ustawodawca, budzą bardzo wiele wątpliwości, co do niektórych z nich podjęłam próbę przedstawienia rozwiązań praktycznych.

Aktywność prowadzona na tym polu badawczym wiązała się też z udziałem w konferencjach naukowych.

1.2. Drugi kierunek moich zainteresowań naukowych dotyczył gwarancji procesowych na gruncie postępowania administracyjnego i egzekucyjnego. Stanowi on kontynuację wcześniejszych zainteresowań (począwszy od opracowania tematu pracy magisterskiej) oraz ustaleń, które znalazły swój wyraz w pracy pt. *Wybrane zagadnienia z zakresu wykonalności decyzji administracyjnej* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, (współautorki: K. Defecińska-Tomczak, M. Długońska, E. Frankiewicz, A. Korzeniowska), Łódź 2004. Po uzyskaniu stopnia doktora kontynuowałam badania dotyczące tej problematyki, a ich wynikiem było opublikowanie następujących prac: *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a zasada dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania*

administracyjnego na 50-lecie K.P.A., red. J. Niczyporuk, Lublin 2010; *Metryka sprawy administracyjnej na tle ostatnich zmian k.p.a.* [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010 - 2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012; *Wydawanie kopii i odpisów dokumentów w trybie przepisów kpa oraz ich znaczenie dla konsumenta*, (Rozdział XXIII) [w:] *Ochrona konsumenta w prawie polskim i Unii Europejskiej*, red. M. Królikowska-Olczak, B. Pachuca-Smulska, Warszawa 2013; *Społeczeństwo informacyjne, a postępowanie administracyjne. Zagadnienia wybrane* [w:] *Innowacyjne Łódzkie 2013 - budowa społeczeństwa informacyjnego w regionach. Perspektywa końcowa okresu programowania 2007-2013*, red. P.A. Nowak, Łódź 2013; *Doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej po nowelizacji KPA* (współautor: J. Rzymowski) [w:] *Innowacje 2014. Innowacyjne działania w ICT*, red. P.A. Nowak, Łódź 2014; oraz *Zasada budzenia zaufania do władzy publicznej. Zagadnienia wybrane* [w:] *Dobre prawo sprawne rządzenie*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2015. W ostatniej z wymienionych prac zwróciłam uwagę na konieczność wsparcia administracji aby mogła ona sprostać wyzwaniom współczesności, wskazując przy tym narodzaje tego wsparcia. Istotne wydaje się też być opracowanie trzech zasad ogólnych postępowania administracyjnego w pracach pt. *Zasada informowania stron, Zasada polubownego załatwiania spraw, Zasada pisemności* [w:] *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, red. nacz. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2018. W tekstach tych poddałam analizie obowiązujące rozwiązania prawne w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa, zwracając szczególną uwagę na oddziaływanie zasad ogólnych na przebieg postępowania administracyjnego oraz ich zastosowanie w orzecznictwie. Badania prowadzone w tym obszarze doprowadziły też do przygotowania pracy pt. *Pozostawienie podania bez rozpoznania w świetle przepisów kodeksu postępowania administracyjnego a standardy współczesnej administracji*, która ukaże się w monografii pt. *Wyzwania współczesnej administracji*, nakładem Wydawnictwa UŁ w porozumieniu z Wydawnictwem Wolters Kluwer w 2019 r. (zaświadczenie o przyjęciu do druku w załączeniu, praca ukaże się w sierpniu 2019 r.). Analizując aktualne rozwiązania przyjęte w kpa doszłam do wniosku, że nie zapewniają one należytej ochrony podmiotom administrowanym. Tym bardziej, że w ogólnym postępowaniu administracyjnym strona z reguły nie korzysta z pomocy profesjonalnego pełnomocnika. W demokratycznym państwie prawnym standardem powinna być możliwość zaskarżenia działań administracji publicznej, a w szczególności takich, które powodują że w istocie nie dojdzie do rozpoznania sprawy. W praktyce organy administracji nadużywają art. 64 § 2 kpa wzywając do usunięcia braków podania niegodnie z założeniami przyjętymi przed ustawodawcą, właśnie z tego powodu, że jego czynność nie podlega bezpośredniej kontroli instancyjnej i sądowej. Z tego względu postulowałam

konieczność zmiany art. 64 § 2 kpa. Wskazując na zasadność uzupełnienia art. 64 kpa o przepis będący odpowiednikiem art. 169 § 1a op, a także na konieczność dodania do art. 64 § 3 kpa w brzmieniu: „Jeżeli wnoszący podanie nie uzupełnił lub nie poprawił pisma w terminie określonym w wezwaniu, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o pozostawieniu podania bez rozpoznania”, oraz § 4 w brzmieniu: „Na postanowienie w sprawie pozostawienia podania bez rozpoznania służy wnioskodawcy zażalenie, chyba że postanowienie wydał minister lub samorządowe kolegium odwoławcze”. Zastrzegając, że postanowienie takie będzie mogło być również zaskarżone do sądu administracyjnego. Zwracałam przy tym uwagę, że tego typu zmiana ma szansę, poza zapewnieniem należytej ochrony wnioskodawcy, wyeliminować wątpliwości organów administracji publicznej co do obowiązku informowania wnioskodawcy o pozostawieniu podania bez rozpoznania. Nadto, bez wątpienia położy kres takiej interpretacji art. 64 § 2 kpa, która nie znajduje wprawdzie oparcia w przepisach prawa, niemniej jednak zmierza do zapewnienia ochrony wnioskodawcy – wskazując na konieczność wydania postanowienia, o którym mowa w art. 134 kpa w przypadku nieuzupełnienia w terminie braków formalnych odwołania.

Do tego obszaru badań zaliczam też następujące prace: *Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym* (współautorzy: M. Stahl, J.P. Tarno) [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014; *Wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawach studenckich i doktoranckich. Zagadnienia wybrane* (współautor: P. Dańczak) [w:] *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, red. J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny, Lublin 2016 – postulujemy konieczność wprowadzenia rozwiązań prawnych umożliwiających wykorzystywanie na szerszą skalę systemów informatycznych do przekazywania studentom i doktorantom wszelkich pism, a więc również zawiadomień o wszczęciu postępowania, pamiętając o wprowadzeniu mechanizmów zapewniających skuteczność ich doręczenia. A nadto pracę pt. *Wykorzystywanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane* (współautorka: A. Piskorz-Ryń) [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2017 – ustaliliśmy m.in., że bezwzględny obowiązek publikacji petycji nie jest dobrym rozwiązaniem, a co za tym idzie ustawodawca powinien przewidzieć mechanizm rezygnacji z publikacji odwzorowania petycji na stronie internetowej lub wyłączenia jawności jej fragmentu.

W tym obszarze zainteresowań mieszczą się również takie prace jak: *Przedsiębiorca jako strona postępowania administracyjnego – zagadnienia wybrane* [w:] *Swoboda działalności przedsiębiorców w praktyce obrotu gospodarczego*, red. M. Królikowska-Olczak, A. Góra-Błaszczkowska, M. Lemonnier, Studia Prawnoustrojowe 2011, nr 14, Olsztyn 2011; *Profesjonalny*

pełnomocnik w ogólnym postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, (współautorka: W. Kulig-Wyporska), Palestra 2015, nr 7 – 8. Nadto należy tutaj zaliczyć, będące pokłosiem współpracy z OIRP prace pt.: *Pisma w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym – wybrane zagadnienia. Skrypt dla aplikantów radcowskich Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie* (współautorka: A. Wilk-Ilewicz), Warszawa 2013 oraz *Pisma organów administracyjnych w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (współautorka: A. Wilk-Ilewicz), Warszawa 2017. Ten obszar badań wiąże się też z udziałem w konferencjach, w tym z referatem. Na szczególną uwagę zasługuje wygłoszenie referatu oraz moderowanie panelu dyskusyjnego podczas konferencji organizowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli we współpracy z WPiA UŁ w dniu 28 kwietnia 2015 r.

W ten obszar badawczy wpisuje się też czynny udział w projekcie „Dobre prawo - sprawne rządzenie” realizowanym w ramach Działania 5.2. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (brałam udział we wszystkich 8 jego edycjach, przeprowadzając szkolenia oraz sporządzając opinie prawne). Nadto, przygotowanie wspólnie z prof. M. Królikowską-Olczak dwóch projektów, pierwszy, zgłoszony przez Dziekana WPiA UŁ pt. *Arbitraż i mediacja dla gospodarki i administracji* oraz drugi, zgłoszony przez dziekana Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ pt. *Wyzwania innowacyjnej gospodarki i administracji – globalizacja i wielokulturowość* - w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego DIALOG.

W tym zakresie zainteresowań mieszczą się też badania dotyczące **administracyjnego postępowania egzekucyjnego**. Dotyczyły one zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego, przebiegu administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz stosowania środków egzekucyjnych i znalazły wyraz w przygotowanych przeze mnie rozdziałach pracy pt. *Doradca podatkowy w egzekucji należności pieniężnych*, J.P. Tarno (red.), E. Cisowska-Sakrajda, K. Defecińska-Tomczak, M. Sieniuc, A. Suławko-Karetko, J. Wyporska-Frankiewicz Warszawa 2012 (jestem autorką: rozdziału IV pt.: *Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego*, rozdziału V pt.: *Przebieg postępowania egzekucyjnego*, oraz części rozdziału VI pt.: *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych* – tj. części: *Egzekucja z pieniędzy*, *Egzekucja z wynagrodzenia za pracę*, *Egzekucja ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego oraz renty socjalnej*). Badania prowadzone w tym obszarze dotyczyły też biegłego i znalazły wyraz w pracy pt. *Biegły skarbowy a ochrona interesów zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* (Rozdział VIII) [w:] *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, red. prof. M. Królikowska-Olczak, Warszawa 2018. W pracy tej wskazałam, że powołanie biegłego skarbowego zasługuje na aprobatę, niemniej możliwość kwestionowania jego szacunku, i to przez złożenie wniosku o dokonanie szacunku przez biegłego sądowego, zasługuje na zdecydowaną krytykę. Uzupełnieniem badań

prorowadzonych w tym obszarze było przygotowanie rozdziału w podręczniku dla słuchaczy studiów podyplomowych tj. rozdziału XIV pt.: *Egzekucja zobowiązań podatkowych* [w:] M. Bogucka-Felczak, M. Budziarek, Z. Kukulski, D. Łukawska-Białogłowska, T. Nowak, J. Olesiak, R. Olszewski, Ł. Pajor, D. Strzelec, A. Szymczak, M. Wojewoda, J. Wyporska-Frankiewicz, *Prawo podatkowe. Podręcznik dla podyplomowego studium prawa podatkowego*, pod red. nauk. M. Sęk, Łódź 2014. W ramach tego obszaru zainteresowań badawczych znajduje się również przygotowanie koncepcji oraz programu studiów podyplomowych pt.: *Postępowanie egzekucyjne w administracji w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*” (obecnie trzecia edycja), których jestem kierownikiem, a także kursów dokształcających *Administracyjne postępowanie egzekucyjne w praktyce – w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa*. Dodatkowo w ramach tej aktywności zorganizowałam w dniach 10-11 maja 2017 r. konferencję naukową pt. *Problemy egzekucji administracyjnej w praktyce organów administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem egzekucji opłat z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, podczas której wygłosiłam referat wprowadzający oraz moderowałam dyskusję. Ukoronowanie badań dotyczących administracyjnego postępowania egzekucyjnego stanowi jednak monografia opisana w pkt II.

1.3. Trzecia płaszczyzna badań stanowi właściwie kontynuację moich zainteresowań, które przedstawiłam w punkcie 1.2., niemniej na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego. Stanowi ona też ciąg dalszy zainteresowań sprzed doktoratu, które znalazły wyraz w przygotowaniu wspólnie z prof. J.P. Tarno pracy pt. *Gwarancje procesowe strony w sądowoadministracyjnym postępowaniu uproszczonym* (współautor: J.P. Tarno) [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003. Nadto, wspólnie z prof. J.P. Tarno przygotowałam pracę pt.: *Postępowanie przed NSA w sprawach ze skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki*, (współautor: J.P. Tarno) [w:] *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały*, red. M. Nowak, Kraków 2005. Wyniki wskazanych badań zostały zaprezentowane podczas konferencji naukowych. W tym czasie prowadziłam też, wspólnie z prof. J.P. Tarno, badania dotyczące skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu administracji, a ich wynikiem był udział w Międzynarodowej Konferencji oraz opublikowanie pracy pt.: *Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu administracji jako środek przeciwdziałania biurokracji* (współautor: J.P. Tarno) [w:] *Biurokracja*, III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica Zdrój 2-4 czerwca 2006 r., Rzeszów 2006. Zainteresowania koncentrujące się wokół problematyki sądowej kontroli administracji znalazły też wyraz w wygłoszeniu referatu podczas XIII Niemiecko-Polskiego Kolokwium Prawników Administratywistów, który stanowił pokłosie prowadzonych wspólnie z prof. J.P. Tarno badań dotyczących wykładni sądowej – badaliśmy

problematykę prawotwórczego aspektu orzecznictwa sądowego. Znalazły one też wyraz w opublikowaniu (w języku niemieckim i polskim) pracy pt.: *Wykładnia sądowa a prawo administracyjne* (współautor: J.P. Tarno) [w:] *Znaczenie orzecznictwa w systemie źródeł prawa. Prawo Europejskie a prawo krajowe, XIII Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów Rostock 17–20 września 2003 r., Referaty i glosy w dyskusji*, pod red. B. Dolnickiego, Bydgoszcz – Katowice 2005 r. oraz *Rechtsprechung und Verwaltungsrecht*, (współautor: J.P. Tarno) [w:] *Die Bedeutung der Rechtsprechung im System der Rechtsquellen. Europarecht und nationales Recht. Referate und Diskussionsbeiträge des XIII. Deutsch-Polnischen Verwaltungskolloquiums vom 17.-20. September 2003 an der Universität Rostock, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 2005*. Badania prowadzone w tym obszarze znalazły też wyraz w przygotowaniu dwóch rozdziałów (III pt.: *Ustrój sądów administracyjnych* oraz IX pt.: *Szczególne tryby postępowania*) podręcznika pt. *Sądowa kontrola administracji*, J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, Warszawa 2006. W tym czasie brałam też aktywny udział w konferencjach naukowych, prezentując wyniki prowadzonych w tym obszarze badań.

Po uzyskaniu stopnia doktora kontynuowałam badania prowadzone w tym obszarze. Znalazły one wyraz w przygotowaniu wspólnie z prof. J.P. Tarno pracy pt.: *Sądowa kontrola administracji, jako czynnik warunkujący politykę administracyjną?* (współautor: J.P. Tarno) [w:] *Polityka administracyjna*, IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa Stryków 7-9 września 2008 r., Rzeszów 2008. Nadto brałam udział we wskazanej konferencji. Wspólnie z prof. J.P. Tarno podjęłam też pracę nad problematyką umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego, której wyniki zawarłam w przygotowanym tekście pt.: *Umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego* (współautor: J.P. Tarno) [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009. W ramach tego projektu wzięłam też udział w konferencji naukowej.

Uzupełnieniem tego obszaru zainteresowań było przygotowanie rozdziału w podręczniku dla słuchaczy studiów podyplomowych – rozdział XIII pt. *Postępowanie sądowoadministracyjne* [w:] M. Bogucka-Felczak, M. Budziarek, Z. Kukulski, D. Łukawska-Białogłowska, T. Nowak, J. Olesiak, R. Olszewski, Ł. Pajor, D. Strzelec, A. Szymczak, M. Wojewoda, J. Wyporska-Frankiewicz, *Prawo podatkowe. Podręcznik dla podyplomowego studium prawa podatkowego*, red. M. Sęk, Łódź 2014.

Do tego obszaru badań zaliczam też przygotowaną dla aplikantów OIRP w Warszawie pracę pt. *Pisma w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym – wybrane zagadnienia*.

Skrypt dla aplikantów radcowskich Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie (współautorka: A. Wilk-Ilewicz), Warszawa 2013.

1.4. Czwarta płaszczyzna badań dotyczy różnego rodzaju zagadnień z zakresu części szczególnej **prawa administracyjnego oraz przepisów ustrojowych**. W ramach prowadzonych w tym obszarze badań przygotowałam następujące prace: *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych* (współautorzy: R. Lewicka, M. Lewicki) [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011; *Wyzwania stojące przed administracją w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia opieki w domu pomocy społecznej. Zagadnienia wybrane* [w:] *Innowacje 2015. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w nowej perspektywie finansowej*, red. P.A. Nowak, Łódź 2015; *Zasada zrównoważonego rozwoju z perspektywy nauki prawa administracyjnego. Zagadnienia wybrane* (współautorka: A. Piskorz-Ryń) [w:] *Spółeczna odpowiedzialność jako podstawa osiągania zrównoważonego rozwoju*, red. O. Kotowska-Wójcik, M. Luty-Michalak, Warszawa 2016 - w tekście tym zwróciłyśmy uwagę na konieczność uznania zasady zrównoważonego rozwoju za jedną z zasad ogólnych prawa administracyjnego. Wskazać jeszcze trzeba na badania, które przyczyniły się do opublikowania tekstu pt. *Zmiana nazwiska przez osobę pozostającą w nieformalnym związku* (współautorka: E. Cisowska-Sakrajda) [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski, Łódź 2017; a także będącą wynikiem współpracy w ramach projektu badawczego pracę pt. *La responsabilité pécuniaire du fonctionnaire public pour la violation flagrante du droit à la lumière des dispositions de la loi du 20 janvier 2011. Un instrument juridique efficace ?* [w:] *La responsabilité des autorités publiques en Europe, points de vue comparés de droit français, polonais et européen*, Chapitre 2. La responsabilité financière des agents publics en Europe, Programme PHC Polonium 2016-2017, Universités de Tours et de Łódź, Facultés de Droit, 2018. Ta ostatnia problematyka została również zaprezentowana podczas konferencji, podjęłam próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy rozwiązania prawne w zakresie odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego za rażące naruszenie prawa przyjęte w ustawie z 20.01.2011 r. stanowią skuteczny instrument prawny. W ten obszar badawczy wpisuje się też udział w Komitecie organizacyjnym konferencji pt. *Decyzja administracyjna w sprawach z zakresu nauki i szkolnictwa wyższego dotychczasowe doświadczenia a nowe rozwiązania prawne*, zorganizowanej przez Zakład Sądownictwa Administracyjnego, która odbyła się w dniu 26 listopada 2018 r. w Łodzi.

W zakresie ustrojowego prawa administracyjnego moje zainteresowania koncentrowały się wokół problematyki samorządowych kolegiów odwoławczych. Ta sfera zainteresowań jest ściśle powiązana z moją pracą zawodową. Z tego też względu często przejawia się przy okazji podejmowania aktywności naukowej na innych płaszczyznach badawczych. Przede wszystkim jednak poświęcone tej problematyce badania znalazły wyraz w następujących pracach: *Samorządowe Kolegia Odwoławcze w perspektywie 20 lat doświadczeń samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Dwadzieścia lat doświadczeń samorządu terytorialnego w Polsce*, red. J. Ślugocki, D. Wacinkiewicz, Gorzów Wielkopolski 2011; *Samorządowe kolegia odwoławcze a wyzwania współczesnej administracji. Zagadnienia wybrane*, Przedsiębiorczość i Zarządzania, Łódź – Warszawa 2017, Tom XVIII, z. 2, część I. Ta sfera badawcza wiąże się też z przywoływanym już udziałem w projekcie badawczym pt. *Model regulacji jawności i jej ograniczenia w demokratycznym państwie prawa*, były też one prezentowane podczas konferencji naukowych.

We wskazanym obszarze mieszczą się również badania koncentrujące się wokół zagadnień związanych z problematyką prawa ochrony środowiska oraz ochrony przyrody, a jej wynikiem było przygotowanie 3 publikacji naukowych. W pierwszej kolejności należy wskazać na tekst pt. *Zaufanie do legalności działań podjętych na podstawie decyzji – uwagi na tle art. 325 p.o.ś.* (współautorka: R. Lewicka) [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Warszawa 2015. Na uwagę zasługują też badania, których zwieńczeniem było opublikowanie pracy pt. *Lasy, a kary pieniężne na podstawie ustawy o ochronie przyrody* (współautor: K. Gruszecki) [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015 oraz opracowanie problematyki zatytułowanej: *Strona postępowania w sprawie ustalenia dopuszczalnego poziomu hałasu. Zagadnienia wybrane* [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa 2017. Wyniki badań zaprezentowane w tym ostatnim tekście wykazały, że wskazanie kręgu stron postępowania prowadzonego w celu ustalenia dopuszczalnego poziomu hałasu budzi liczne wątpliwości. Uznałam, że szerokie ujmowanie kręgu stron w postępowaniu mającym określić dopuszczalny poziom hałasu nie służy w istocie celowi jaki przyświecał ustawodawcy – tj. ochronie środowiska przed hałasem. Z tego też względu postuluję wprowadzenie zmian mających na celu usprawnienie tego postępowania. Zagadnienia związane z tym obszarem badań znalazły wyraz w udziale w konferencjach oraz przygotowywanych w ramach programu Dobre prawo – sprawne rządzenie opiniach prawnych.

1.5. Piąta płaszczyzna badawcza dotyczyła problematyki dostępu do informacji publicznej oraz ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Prowadzone w tym

obróbiebadania zaowocowały przygotowaniem (we współautorstwie) i pod moją redakcją monografii pt.: *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego* (E. Jarzęcka-Siwik, A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz red.), która została oddana do druku i zgodnie z zaświadczeniem wydanym przez wydawnictwo Wolters Kluwer (zaświadczenie w załączeniu) ukaże się w 2019 r. Praca ta stanowi wyczerpujące studium poświęcone problematyce dostępu do informacji publicznej na wniosek z perspektywy organu administracji w świetle poglądów i orzecznictwa, wzbogacone aspektem praktycznym – zawiera bowiem wybrane wzory pism procesowych przydatnych podmiotom zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej.

Działania badawcze prowadzone w tym obszarze obejmują też udział w projekcie badawczym Nr DOBR/0075/R/ID2/2013/03 realizowanym na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa pt. *Model regulacji jawności i jej ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym*, współfinansowanym przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, który zaowocował udziałem w konferencjach, w tym z referatem oraz opracowaniem i opublikowaniem dwóch zagadnień szczegółowych. Wynikiem prowadzonych badań było przygotowanie pracy pt. *Dostęp do akt spraw w postępowaniu administracyjnym ogólnym a ustawa o dostępie do informacji publicznej* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, tom VII, *Postępowanie administracyjne*, red. Cz. Martysz, Warszawa 2015. Badania te doprowadziły do zgłoszenia postulatu uzupełnienia rozdziału 3 w dziale II kpa o nowy przepis, który ma za zadanie usprawnić postępowanie administracyjne. Chodzi o wprowadzenie czasowej tajemnicy postępowania administracyjnego, która będzie służyła ochronie stron oraz ograniczy przewlekłość postępowania. Nadto rekomendowałam konieczność podjęcia działań zmierzających do nałożenia na administrację obowiązku publikowania, po uprzedniej anonimizacji, wszystkich wydawanych aktów administracyjnych, przedstawiając argumenty za takim rozwiązaniem. Postulowałam też konieczność uzupełnienia przepisów kpa o wyraźne prawo żądania wydania kserokopii akt sprawy – niemniej jednak tylko po wcześniejszym uiszczeniu stosownej opłaty. Postulat ten częściowo podzielił NSA w uchwale z dnia 8 października 2018 r., I OPS 1/18. W ramach wskazanego projektu badawczego opracowałam też jeden z aspektów dotyczących wyspecjalizowanego organu do spraw dostępu do informacji publicznej w pracy pt.: *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako alternatywa dla wyspecjalizowanego organu do spraw dostępu do informacji publicznej* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, tom IX, *Zadania i kompetencje*, red. B. Szmulik, Warszawa 2015, rozważając argumenty przemawiające za możliwością powierzenia kolegiom roli takiego organu. Przeprowadzona analiza doprowadziła mnie do wniosku, że kolegia już dzisiaj są

przygotowane do przejęcia kompetencji wyspecjalizowanego organu do spraw dostępu do informacji publicznej.

Kontynuacją tych zainteresowań było przygotowanie pracy pt.: *Nadużycie prawa do informacji publicznej w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, (współautorka: A. Piskorz-Ryń) [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Ferent, S. Pieprzny, Rzeszów 2016 oraz udział w konferencji naukowej.

Zainteresowania naukowe mieszczące się w tym obszarze objęły również zagadnienia związane z ochroną informacji niejawnych w kontekście dostępu do informacji publicznej znajdując wyraz w pracy pt.: *Dostęp do informacji publicznej a ochrona informacji niejawnych. Zagadnienia wybrane* (współautorka: A. Piskorz-Ryń), opublikowanej w Zeszytach Naukowych Sądownictwa Administracyjnego z 2016, nr 4. W pracy tej wskazałyśmy m. in., że niejawni charakter informacji wynika z jej cech materialnych, a nie tego czy została poddana procedurze określonej w art. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych. Pogląd ten podzielił NSA w wyroku z dnia 6 września 2016 r., I OSK 210/15.

Do tego obszaru badawczego można też zaliczyć badania dotyczące jednego z aspektów wniosku o udostępnienie informacji publicznej, które zaowocowały pracą pt.: *Anonimowy, elektroniczny wniosek o informację publiczną, a skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność organu*, (współautorka: E. Cisowska-Sakrajda) [w:] *Innowacje Łódzkie 2016. ITC w służbie społeczeństwu*, Łódź 2016. Dostrzegając rangę i znaczenie dostępu do informacji publicznej zwróciłyśmy uwagę na trudności natury prawnej, jakie są związane z daleko idącym odformalizowaniem tego postępowania, które w praktyce przybrać może również postać anonimowego wniosku dostępowego. Przyjęłyśmy, że brak reakcji podmiotu obowiązanej do udostępnienia informacji publicznej na wniosek anonimowy może uniemożliwić skuteczne złożenie skargi na bezczynność do sądu administracyjnego. Anonimowy wnioskodawca nie będzie bowiem w stanie wykazać tożsamości podmiotowej w postępowaniu dostępowym i skargowym. Gdyby zaś taka skarga została złożona, to sąd administracyjny powinien ją odrzucić jako niedopuszczalną. Skoro bowiem w każdym przypadku musi być zachowana tożsamość podmiotowa między wnioskodawcą a skarżącym, to legitymację do wniesienia skargi na bezczynność organu będzie miał jedynie konkretny podmiot (określony z imienia i nazwiska lub nazwy), który składał wniosek dostępowy. Mimo rozbieżności w doktrynie i orzecznictwie uznałyśmy, że należy dopuścić możliwość anonimowego wniosku o dostęp do informacji prostej i korelujący z nim obowiązek organu jego załatwienia bez potrzeby wnikania w tożsamość wnioskodawcy. Niemniej taki wnioskodawca powinien liczyć się z konsekwencjami w ten sposób złożonego wniosku. W przypadku bowiem, gdy anonimowy wniosek pozostaje bez odpowiedzi podmiotu obowiązanej

do udostępnienia informacji, wnioskodawca nie będzie mógł skutecznie złożyć skargi na bezczynność do sądu administracyjnego. Z ochrony sądowej może bowiem skorzystać jedynie konkretny podmiot podpisany imieniem i nazwiskiem (nazwą), który jest tożsamy z autorem wniosku dostępowego. Na tym tle podjęliśmy też próbę sformułowania postulatów *de lege ferenda* w zakresie minimalnych elementów takiego wniosku. Uznałyśmy przy tym, że określenie minimalnych elementów wniosku dostępowego w żadnym razie nie powinno spowodować utrudnień w dostępie do informacji publicznej, wręcz przeciwnie umożliwi organom dalsze procedowanie, blokując przy tym nadużywanie prawa i to zarówno przez wnioskodawców (a potem skarżących bezczynność), jak i przez podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej, które mając w perspektywie pewną i skuteczną skargę na bezczynność nie będą mogły ignorować obowiązków w zakresie udzielania informacji publicznej.

Uzupełnieniem działań podejmowanych w ramach tego obszaru było wygłoszenie referatu pt.: „*Dostęp do informacji publicznej a zamówienia publiczne*”, w dniu 8 października 2015 r. podczas II Międzynarodowej Konferencji (Łódź 8-9.10.2015) z cyklu „Reforma prawa zamówień publicznych. Sektory użyteczności publicznej i PPP”.

W tym obszarze mieszczą się też badania koncentrujące się wokół problematyki związanej z **ponownym wykorzystywaniem informacji sektora publicznego**. Badania prowadzone w tym obszarze zaowocowały przygotowaniem pracy pt. *Decyzja administracyjna w postępowaniu o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w wyniku sprzeciwu. Zagadnienia wybrane*, (współautor: A. Piskorz-Ryń), Kwartalnik Prawa Publicznego, rok XIV, Warszawa 2016 r., nr 1, w której podjęto trudny i nowatorski temat, o niemałym znaczeniu praktycznym. Dokonując oceny przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych doszliśmy do wniosku, że połączenie w ustawie rozwiązań administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych nie może być uznane za celowe i uzasadnione. W pracy wskazałyśmy też argumenty przemawiające za negatywną oceną przyjętych rozwiązań prawnych.

Prowadzone w tym obszarze badania doprowadziły też do przygotowania (we współautorstwie) pierwszego komentarza do ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego tj.: *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz* (współautorzy: B. Fischer, A. Piskorz-Ryń (red.), M. Sakowska-Baryła.), Wrocław 2017, ss. 527.

Lista moich publikacji naukowych została zebrana w załączniku nr 4.

2. W ramach podejmowanej przeze mnie aktywności naukowej brałam również udział w konferencjach naukowych – zarówno krajowych jak i międzynarodowych, wygłaszałam referaty oraz organizowałam, współorganizowałam lub zasiadałam w komitetach organizacyjnych konferencji (wykaz w załączniku nr 5). Brałam też czynny udział w przygotowaniu regulaminu Letnich Warsztatów Doktoranckich, a także w ich organizacji.

3. Brałam też udział w projektach badawczych.

3.1. Brałam udział w projekcie *Dobre prawo – sprawne rządzenie*, realizowanym w ramach Działania 5.2. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W ramach tego projektu przygotowałam koncepcję, programy i materiały szkoleniowe dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego w zakresie postępowania administracyjnego. Przeprowadziłam szkolenia dla 57 grup, biorąc udział we wszystkich 8 edycjach projektu. Nadto sporządziłam w jego ramach 22 opinie prawne.

3.2. Uczestniczyłam w projekcie Nr DOBR/0075/R/ID2/2013 realizowanym na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa *Model regulacji jawności i jej ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym*, współfinansowanym przez Narodowe Centrum Nauki. Przygotowałam 2 opracowania naukowe, a osiągnięte wyniki prezentowałam na konferencjach naukowych.

3.3. Uczestniczyłam w projekcie pt. *Akademia zarządzania nowoczesnym i przejrzystym urzędem*, współfinansowanym z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz z budżetu państwa w ramach poddziałania 5.2.1. Program Operacyjny Kapitał Ludzki, prowadząc wykłady i szkolenia oraz przygotowując materiały szkoleniowe dla administracji publicznej z postępowania administracyjnego.

3.4. Uczestniczyłam w projekcie pt. *Akademia umiejętności dla małej przedsiębiorczości*, w ramach Projektu Projekt nr WND-POKL.08.01.01-10-191/11 współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, prowadząc w jego ramach zajęcia z postępowania administracyjnego i egzekucyjnego.

3.5. Uczestniczyłam w projekcie pt. *Kształcenie kadr na potrzeby rynku flexicurity i gospodarki opartej na wiedzy – oferta kierunków humanistyczno-społecznych UŁ*, w ramach którego prowadziłam zajęcia na studiach podyplomowych oraz przygotowałam dwa rozdziały podręcznika.

3.6. Wspólnie z prof. zw. dr hab. M. Królikowską-Olczak sporządziłam dwa projekty badawcze, które zostały zgłoszone do programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego Dialog tj. dla WPiA UŁ projekty pt. *Arbitraż i mediacja dla gospodarki i administracji* oraz drugi oraz dla Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ pt. *Wyzwania innowacyjnej gospodarki i administracji – globalizacja i wielokulturowość*.

4. Nadto przygotowywałam ekspertyzy i opinie prawne (wykaz w załączniku nr 5), dotyczące szczegółowych zagadnień z zakresu prawa i postępowania administracyjnego.

5. Współorganizowałam z prof. M. Królikowską-Olczak Sąd Arbitrażowy Polski Centralnej oraz tworzyłam (wspólnie z: prof. M. Królikowską-Olczak, prof. S. Cieślakiem, dr Z. Świdorskim, dr T. Strumiłło), na zasadzie współpracy WPiA UŁ z Łódzką Izbą Przemysłowo-Handlową dokumenty stanowiące podstawy jego działania – statut, regulamin i taryfę opłat.

Joanna Wyporska-Franiewicz