

dr Mirosław Wincenciak
adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego
Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Białystok, dnia 21 marca 2019 r.

Załącznik nr 2

AUTOREFERAT

PRZEDSTAWIAJĄCY OPIS DOROBKU I OSIĄGNIĘĆ NAUKOWYCH

Stosownie do art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789, zwana dalej ustawą o stopniach) § 12 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz.U. z 2018 r. poz. 261) oraz § 3 i § 4 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. z 2011 r. nr 196, poz. 1165) przedkładam niniejszy autoreferat przedstawiający opis mojego dorobku i osiągnięć naukowych.

1. Imię i nazwisko: Mirosław Wincenciak

2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe

-1995 r. – tytuł zawodowy magistra historii, Wydział Humanistyczny Uniwersytetu Warszawskiego Filia w Białymstoku

-1996 r. – tytuł zawodowy magistra prawa, Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego Filia w Białymstoku

-1998 r. – dyplom ukończenia z wynikiem bardzo dobrym aplikacji prokuratorskiej w Apelacji Białostockiej

-2004 r. – dyplom ukończenia z wynikiem bardzo dobrym aplikacji radcowskiej w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Białymstoku

-2006 r. – stopień naukowy doktora prawa w zakresie nauk prawnych, na podstawie rozprawy doktorskiej, pt. *Sankcje administracyjne i ich stosowanie*, promotor: prof. dr hab. Barbara Kudrycka, recenzenci: prof. dr hab. Jan Boć, dr hab. Dariusz Kijowski prof. UwB.

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

Od 1 stycznia 2007 r. do chwili obecnej adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu w Białymstoku.

4. Wskazanie osiągnięcia o którym mowa art. 16 ust. 2 ustawy o stopniach

Jako podstawowe osiągnięcie naukowe w rozumieniu art. 16 ust. 2 ustawy o stopniach, stanowiące podstawę do ubiegania się o stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych, przedstawiam cykl tematycznie powiązanych publikacji, opatrzony – na potrzeby niniejszego autoreferatu – tytułem: *Skutki prawne upływu terminów materialnych w prawie administracyjnym*.

Wybór tematyki osiągnięcia naukowego, które stanowi podstawę ubiegania się o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego był podyktowany wieloletnim prowadzeniem badań naukowych nad problematyką konsekwencji prawnych upływu terminów odnoszących się zwłaszcza do podmiotu administrowanego. W przedstawionym do oceny cyklu zamieszczam 5 publikacji:

- *Charakter prawny terminu do złożenia wniosku w przedmiocie aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2013, zeszyt 4;
- *Funkcje terminów materialnych w prawie budowlanym. Próba rekonstrukcji dóbr prawem chronionych*, w: *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014;
- *Upływ czasu jako okoliczność uchylająca obowiązek legalizacji tzw. samowoli budowlanej*, w: *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015;
- *Aksjologia sankcji administracyjnej a przedawnienie jej wymierzania lub wykonania*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017;
- *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, monografia, Warszawa 2019, Wolters Kluwer, ISBN: 9788381603478, s. 384, recenzent wydawniczy: prof. zw. dr hab. Wojciech Jakimowicz.

4.1. Omówienie celu publikacji

Przedstawione publikacje stanowią próbę odpowiedzi na pytania związane ze skutkami upływu terminów materialnych w prawie administracyjnym. Natomiast monografia pt. *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, oprócz wspomnianej kwestii skutków upływu terminów, stanowi drugie całościowe opracowanie w polskiej literaturze prawniczej poświęcone instytucji przedawnienia w prawie administracyjnym.

Przyjmuje się, że terminy prawa materialnego mają charakter zawity (prekluzyjny), czyli ograniczający w czasie dochodzenie lub realizację uprawnień administracyjnych albo konkretyzowanie lub egzekwowanie obowiązków i sankcji. Oznacza to, że prekluzyjność wiąże się z wyznaczeniem nieprzekraczalnego terminu, którego ziszczenie się powoduje określone skutki prawne.

W artykule pt. *Charakter prawny terminu do złożenia wniosku w przedmiocie aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego* dokonuję analizy charakteru terminu do złożenia wniosku w przedmiocie aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, o którym mowa w art. 78 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wykazuję, że jest to termin zawity prawa materialnego służący dochodzeniu prawa. Zauważam, że termin ten nie jest terminem do dokonania czynności procesowej przed organem administracji publicznej, wniosek bowiem użytkownika wieczystego składany do samorządowego kolegium odwoławczego nie jest czynnością procesową przed organem administracji publicznej w sprawie administracyjnej, w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, lecz stanowi żądanie ukształtowania treści stosunku cywilnego. Otrzymawszy stanowisko właściciela (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego), użytkownik wieczysty może domagać się ustalenia, że wielkość opłaty nie jest właściwa. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego czy starosta działający w imieniu Skarbu Państwa, wypowiadając wysokość dotychczasowej opłaty, nie występuje w roli organu administracji publicznej, który wydaje władczy akt podlegający zaskarżeniu w toku instancji administracyjnej. Złożenie wniosku przez użytkownika wieczystego nie jest uruchomieniem procedury zaskarżenia aktu organu władzy publicznej. Z mocy ustawy ww. podmioty dokonujące wypowiedzenia składają oświadczenia woli w imieniu właściciela: Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego.

W rozdziale pt. *Funkcje terminów materialnych w prawie budowlanym. Próba rekonstrukcji dóbr prawem chronionych*, podejmuję problematykę upływ terminu jako swoistej gwarancji pewności sytuacji prawnej jednostki. Zwróciłem uwagę, że termin określony w art. 50 ust. 4 Prawa budowlanego ma charakter gwarancyjny w stosunku do podmiotu, wobec którego toczy się postępowanie naprawcze. Jego upływ oznacza brak

możliwości reakcji prawnej po stronie organu w postaci kontynuowania procedury, o której mowa w art. 50a pkt 2 albo w art. 51 ust. 1. Podmiot zobowiązany przestaje być związany nakazami i zakazami wynikającymi z wydanego postanowienia. Prawodawca wiąże skutek utraty mocy prawnej nakazów wynikających z tego postanowienia z upływem terminu od daty jego doręczenia. Postanowienie wydawane w trybie art. 50 ust. 4 poza doręceniem podmiotowi, którego dotyczy naruszenie prawa, jest doręczane także innym stronom w danej sprawie. Zatem termin dwóch miesięcy od dnia doręczenia postanowienia może upływać w różnych datach w zależności od daty skutecznego doręczenia postanowienia każdej ze stron. Wskazuję, że upływ dwumiesięcznego terminu do wydania decyzji, o której mowa w art. 50a pkt 2 i art. 51 ust. 1, następuje z upływem terminu liczonego w stosunku do podmiotu, wobec którego orzeczono o wstrzymaniu wykonywania dalszych robót. Doręczenie postanowienia pozostałym stronom w innych terminach nie ma znaczenia dla ustalenia daty upływu terminu. Doręczenie postanowienia będzie skuteczne, jeżeli nastąpi ono zgodnie z regułami k.p.a. Wykazuję, że termin utraty mocy postanowienia, wymieniony w art. 50 ust. 4 Prawa budowlanego, ma charakter dyscyplinujący w stosunku do organu nadzoru budowlanego. Ponadto zauważam, że postępowanie prowadzone w trybie art. 50-51 ustawy, nazywane w literaturze naprawczym, różni się istotnie od tak zwanych postępowań legalizacyjnych wymienionych w art. 48 i art. 49b Prawa budowlanego. O ile bowiem w ostatnich dwóch przykładach chodzi o obiekt budowlany realizowany lub zrealizowany bez wymaganej prawem decyzji albo zgłoszenia, o tyle postępowanie prowadzone w trybie art. 50-51 ustawy dotyczy innych, co do zasady mniej istotnych, naruszeń prawa, określonych w art. 50 ust. 1 tej ustawy. Ponadto naruszenie prawa często może być „niezawinione” przez inwestora. Z tych zapewne względów prawodawca, ważąc argumenty przemawiające za bezwzględny respektowaniem norm prawa budowlanego i innych przepisów, a z drugiej strony bacząc, by nie przedłużać procedury naprawczej w odniesieniu do tych naruszeń prawa w nieskończoność, ustanowił dwumiesięczny termin, obligujący organ nadzoru budowlanego do wydania rozstrzygnięcia co do istoty.

W drugim z powołanych w pracy przykładów prawodawca wiąże upływ terminu z ustaniem kompetencji do wydania aktu administracyjnego – sprzeciwu. Zwróciłem uwagę, że w kwestii dochowania terminu do wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 54 Prawa budowlanego, w orzecznictwie sądów administracyjnych można wyodrębnić trzy poglądy: pierwszy – według którego dla dochowania terminu 21 dni nie jest wymagane doręczenie sprzeciwu organu, a o dochowaniu terminu przesądza wydanie decyzji w sprawie nawet w ostatnim dniu; drugi – przyjmujący, że termin do wniesienia sprzeciwu jest dochowany,

gdy sprzeciw zostanie wydany a przesyłka zawierająca sprzeciw organu zostanie nadana w tym terminie w polskiej placówce operatora publicznego; z kolei w myśl trzeciego poglądu wydanie, a także doręczenie decyzji stronie winno nastąpić w terminie 21 dni. Na poparcie poglądu pierwszego można podnieść, iż terminy do wniesienia sprzeciwu, o których mowa w art. 54 Prawa budowlanego i w art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego, są terminami do załatwienia sprawy – wydania orzeczenia o sprzeciwie. Różnica między powołanymi terminami a terminami w k.p.a. do załatwienia sprawy jest taka, że upływ terminu do załatwienia sprawy w powołanych przepisach Prawa budowlanego skutkuje równocześnie utratą kompetencji organu do wniesienia sprzeciwu. Wyraziłem stanowisko, że przyjęcie wykładni, iż sprzeciw musi być doręczony adresatowi w terminie 30 lub odpowiednio 21 dni, oznaczałoby, że organ musi wysłać decyzję zawierającą sprzeciw na 14 dni przed datą upływu terminu, by mieć pewność, że termin zostanie dochowany, biorąc pod uwagę niemożność doręczenia przesyłki adresatowi i konieczność zastosowanie instytucji fikcji doręczenia z art. 44 k.p.a. Podzielając pogląd, iż terminy, o których mowa w art. 54 Prawa budowlanego i art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego mają charakter materialny, stwierdziłem, że według wymienionych norm organ ma uprawnienie będące zarazem obowiązkiem do ukształtowania stosunku prawnego za pomocą instytucji sprzeciwu, gdy uzna, że dokonane przez inwestora zgłoszenie jest niezgodne z prawem. Upływ ww. terminów powoduje utratę kompetencji do wydania decyzji. Wyraziłem stanowisko, że ustanowienie terminu materialnego jako swoistej gwarancji dla podmiotów administrowanych jest wskazane w przypadkach potwierdzenia uprawnienia podmiotu administrowanego, gdy milczenie organu według przepisów prawa oznacza zgodę na przyznanie, ukształtowanie czy zachowanie prawa. Wówczas odmowa udzielenia tej zgody w formie decyzji może być obwarowana terminem, w którym organ może i powinien, w przypadku naruszenia prawa, skutecznie zakwestionować zamiar skorzystania z uprawnienia przez podmiot w sposób niedozwolony. Wspomniane przeze mnie terminy są więc terminami gwarantującymi podmiotom administrowanym, że po ich upływie organ administracji budowlanej nie może już skorzystać z kompetencji do zmiany ich sytuacji prawnej. Jeśli chodzi o sposób obliczania terminów materialnych na gruncie Prawa budowlanego, to opowiedziałem się za przyjęciem stanowiska, że termin ten jest zachowany, jeśli organ wyda w nim decyzję administracyjną, data doręczenia decyzji organu nie ma natomiast znaczenia dla zachowania tego terminu. Z punktu widzenia celu regulacji uznałem za nieuzasadnione, by przyjąć stanowisko, że termin jest dochowany jedynie wówczas, gdy decyzja organu zostanie doręczona stronie przed upływem tego terminu. Stanowisko przeze mnie wyrażone z pewną modyfikacją

znalazło odzwierciedlenie w ustawodawstwie. Na mocy art. 1 pkt 1 lit h ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane (Dz. U. z 2015 poz. 443) w art. 30 dodano ust. 6a, w myśl którego: „Za dzień wniesienia sprzeciwu uznaje się dzień nadania decyzji w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529) albo w przypadku, o którym mowa w art. 39¹ Kodeksu postępowania administracyjnego, dzień wprowadzenia do systemu teleinformatycznego”.

Omawianym terminom materialnym w Prawie budowlanym przypisałem następujące funkcje: ochroną, dyscyplinującą i stabilizacyjną. Funkcja ochronna terminów materialnych przejawia się w tym, że upływ tego terminu stanowi gwarancję dla stron postępowania administracyjnego, iż z upływem tego terminu organ nie może zgodnie z prawem zmienić ich sytuacji prawnej. Stwierdziłem, że upływ terminu materialnego w jakimś sensie petryfikuje sytuację prawną podmiotów procesu budowlanego. Z kolei funkcja dyscyplinująca terminów materialnych stanowi bodziec dla organów administracji budowlanej do skorzystania ze swoich kompetencji władczych, w przypadku dostrzeżenia naruszenia prawa, pod rygorem ich utraty z uwagi właśnie na upływ czasu. Natomiast funkcja stabilizująca polega na ochronie *status quo* inwestorów w procesie budowlanym poprzez to, że nieskorzystanie przez organ z kompetencji w terminie prawem przewidzianym legitymizuje w jakimś zakresie wykonane roboty budowlane. Powyższa publikacja została zauważona w doktrynie, por. W. Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018.

W rozdziale pt. *Upływ czasu jako okoliczność uchylająca obowiązek legalizacji tzw. samowoli budowlanej*, podjąłem problematykę aktualności oceny zgodności legalizowanych samowoli budowlanych z regulacjami o planowaniu przestrzennym. Uznałem za uzasadnione wprowadzenie instytucji niweczącej kompetencje organów w zakresie orzekania w przedmiocie legalizacji samowoli budowlanych, w której cezurą czasową mogłaby być data wejścia w życie prawa budowlanego z 1994 r. – 1 stycznia 1995 r. Podzieliłem pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrażono w uchwale z dnia 16 grudnia 2013 r., że jedyną rozsądną interpretacją przepisu art. 37 ust. 1 pkt 1 pr. bud. z 1974 r. stosowanego do legalizacji samowoli budowlanych zrealizowanych przed 1 stycznia 1995 r. jest przyjęcie, że chodzi o zgodność z przepisami o planowaniu przestrzennym obowiązującymi w dacie orzekania o legalizacji samowoli. Wyraziłem stanowisko, że ocena zgodności z przepisami w zakresie ładu przestrzennego obowiązującymi w przeszłości, gdy od tego czasu zmianie uległy założenia polityki przestrzennej określonej gminy i w nowo uchwalonym planie określono przeznaczenie terenu inne od tego, które obowiązywało w dacie samowoli

budowlanej, jest nieuzasadniona. Podzielając stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, za wątpliwe aksjologicznie uznałem naruszenie przesłanki z art. 37 ust. 1 pkt 1 pr. bud. z 1974 r., gdy obiekt wybudowany bez pozwolenia nie naruszał postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w momencie wykonania tego obiektu, ale w chwili orzekania przez organy nadzoru budowlanego w przedmiocie samowoli budowlanej przepisy w tym zakresie narusza. Uznałem, że brak reakcji administracji publicznej na samowolę budowlaną dokonaną przed wielu laty może uzasadniać oczekiwanie zaakceptowania przez administrację tego stanu i powinien działać na stwierdzone samowole budowlane sanująco. Wraziłem pogląd, że ochronę samowoli mogą uzasadniać także trudności dowodowe, jakie mogą mieć miejsce w procedurach legalizacyjnych obiektów zrealizowanych w odległej przeszłości. Trudne może być zarówno ustalenie i właściwe dekodowanie norm lokalnych w zakresie ładu przestrzennego, jak i samo ustalenie, czy obiekt wybudowano na podstawie pozwolenia na budowę, czy też nie. Procedowanie w przedmiocie legalizacji obiektów powstałych przed laty nadweręża zasadę zaufania obywatela do organów państwa, gdyż powoduje nadmierną niepewność sytuacji prawnej podmiotu. Wskazałem, że z lektury orzeczeń sądów administracyjnych można wywnioskować, iż wszczynanie procedur legalizacyjnych nie wynika z ustaleń organów w zakresie samowoli dostrzegających potrzebę władczej ingerencji z uwagi na konieczność ochrony ładu przestrzennego czy innych przepisów prawa, lecz najczęściej jest wynikiem waśni sąsiedzkiej o podłożu niezwiązanym z przedmiotem samowoli. Wszczynanie procedur administracyjnych po latach prowadzić może, z uwagi na trudności dowodowe, do rozstrzygnięć przypadkowych. Pozytywnie zweryfikowałem hipotezę, że przedawnienie kompetencji organu stabilizowałoby stan prawny obiektów wybudowanych przed 1995 r. i porządkowało zastane sytuacje faktyczne pozostające poza wiedzą organów architektoniczno-budowlanych i organów nadzoru budowlanego. Wskazałem, że wprowadzenie „przedawnienia procedury legalizacyjnej” w odniesieniu do samowoli dokonanych przed 1995 r. nie spowoduje utraty kontroli administracji nad stanem technicznym obiektów budowlanych powstałych przed 1995 r., gdyż przepisy obecnie obowiązujące przewidują bogate instrumentarium prawne w zakresie doprowadzenia stanu obiektów budowlanych do zgodności z powszechnie obowiązującymi normami materialnego prawa budowlanego. Publikacja ta została zauważona w doktrynie, m.in. przez S. Pawłowskiego, *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki*, Poznań 2018.

Rozdział pt. *Aksjologia sankcji administracyjnej a przedawnienie jej wymierzania lub wykonania*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa

2017 jest poświęcony między innymi zagadnieniu przedawnienia jako jednemu z elementów konstrukcji administracyjnej kary pieniężnej. Wskazuję, że upływu określonej jednostki czasu powinien być czynnikiem tamującym wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej, a także jej wyegzekwowanie. Kompletność regulacji prawnej w zakresie administracyjnej kary pieniężnej, zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawnego, rozumiem jako wskazanie elementów (gwarancji), które winna zawierać konstrukcja sankcji. Określenie archetypu sankcji administracyjnej wymaga przede wszystkim ustalenia funkcji sankcji administracyjnej, czyli celów, które prawodawca chce osiągnąć, ustanawiając ją. Wyrażam stanowisko, że każda administracyjna kara pieniężna, oprócz innych funkcji, które można jej przypisać, posiada funkcję represyjną. Przejawem represji jest bowiem uszczuplenie majątku pomiotu ukaranego sankcją. Ponadto poszczególnym typom administracyjnych kar pieniężnych można przypisać między innymi funkcję kompensacyjną – zawierającą w jakimś zakresie lub sensie element kompensaty za szkodę wywołaną naruszeniem prawa.

W opracowaniu tym postawiłem i zweryfikowałem hipotezę, że racjonalność regulacji prawnej zasadza się na tym, iż prawodawca powinien unikać wprowadzania unormowań, które nie ograniczają czasowo organów administracji publicznej w dochodzeniu należności, opłat i kar z jednoczesnym nałożeniem na podmioty administrowane obowiązków ich realizacji w nieograniczonym horyzoncie czasowym. Taki rodzaj regulacji prawnej powoduje permanentny stan niepewności po stronie podmiotu zobowiązanego i nie jest motywatorem dla aparatu administracyjnego do działania szybkiego i efektywnego.

Uznałem, że nie jest uzasadnione, w świetle standardów demokratycznego państwa prawnego, by odpowiedzialność za naruszenia prawa zagrożone administracyjną karą pieniężną była odpowiedzialnością nieograniczoną czasowo. Administracyjne kary pieniężne w zakresie oddziaływania na sytuację podmiotu ukaranego są niewątpliwie dolegliwością. Z punktu widzenia wymiernych korzyści dla państwa zasilają one budżet państwa bądź budżety wyodrębnionych podmiotów wykonujących administrację publiczną. Stanowią zatem składową budżetu państwa bądź tych podmiotów. W przypadku naruszeń prawa zagrożonych administracyjną karą pieniężną wpływy z kar pieniężnych mogą być należnościami, które w jakimś sensie lub zakresie kompensują uszczerbek wywołany naruszeniem prawa. Co najmniej dwoisty charakter administracyjnych kar pieniężnych – gdy z perspektywy podmiotu karanego stanowią one odjęcie określonej kwoty, a jednocześnie w wielu przypadkach są swoistą kompensatą za szkodę wywołaną naruszeniem prawa – skłonił mnie do poglądu, że w konstrukcji administracyjnej kary pieniężnej powinien zawierać się element określający czas, którego upływ niweczyłby możliwość nałożenia

sankcji, a także pobrania nałożonej już sankcji. Wyraziłem pogląd, że wykonywanie zadań administracji i realizacja norm prawa administracyjnego poprzez nakładanie administracyjnych kar pieniężnych muszą być obwarowane dyscypliną czasową. Na poparcie swojego stanowiska wskazałem, że nieograniczenie żadnym terminem możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej stwarza ryzyko sytuacji, w której podmiot odpowiedzialny dopiero po kilkunastu latach będzie skonfrontowany z ustaleniami organu. Zauważyłem, że nieokreślenie terminu, w którym można nałożyć lub wyegzekwować administracyjną karę pieniężną, bezpośrednio oddziałuje na poczucie bezpieczeństwa prawnego. Niemożność przewidzenia czasowej perspektywy działań organu przyczynia się do powstawania stanu niepewności co do zdarzeń odległych, które w państwie praworządnym nie powinny powodować uruchomienia aparatu administracyjnego w celu zasadniczo fiskalnym. Stwierdziłem, że wobec coraz śmielszego posługiwania się przez ustawodawcę pojęciem przedawnienia w zakresie dopuszczalności wyegzekwowania administracyjnej kary pieniężnej po upływie terminu ustawowego, wydaje się uzasadnione zastosowanie pojęcia przedawnienia także w odniesieniu do możliwości nałożenia kary administracyjnej, z uwagi na upływ ustawowego okresu czasu. Uznałem, że za przyjęciem tego pojęcia przemawia to, że prawodawca używa już pojęcia przedawnienia wykonania kary administracyjnej. Zatem pojęcie przedawnienia nałożenia kary administracyjnej wydaje się naturalną konsekwencją zastosowanej terminologii.

Wykazałem, że nakaz respektowania upływu czasu jako przesłanki niweczącej możliwość nałożenia lub wyegzekwowania sankcji, wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji, wyrażającej zasadę bezpieczeństwa prawnego i zasadę kompletności regulacji prawnej.

Powołana publikacja była pokłosiem referatu wygłoszonego na Zjeździe Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego zorganizowanego przez Katedrę Prawa Administracyjnego UJ w październiku 2016 r. w Zakopanem. Tezy referatu znalazły odzwierciedlenie w aktualnym stanie prawodawstwa, z dniem 1 czerwca 2017 r. weszła bowiem w życie nowela k.p.a., wprowadzająca między innymi zasadę i konstrukcję przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych. Wprowadzone rozwiązania prawne są zbieżne z wnioskami zawartymi w moim opracowaniu. Powołana nowela wprowadziła jako zasadę przedawnienie orzekania oraz przedawnienie egzekwowalności administracyjnych kar pieniężnych.

Ostatnią pracą przedstawioną w wykazie, którą traktuję jako najważniejszy element cyklu publikacji, jest monografia pt. *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*.

4.2. Omówienie celu monografii

Jednym z argumentów przemawiających za podjęciem się omawianego tematu jest stan prawa pozytywnego, w którym pojęcie przedawnienia występuje w treści norm prawa administracyjnego. W związku z tym za celowe uznałem przeprowadzenie rozważań na temat charakteru teoretycznego pojęcia przedawnienia oraz oceny stanu prawa pozytywnego. Uznałem za naukowo użyteczne ustosunkowanie się do pojęcia oraz konstrukcji prawnych przedawnienia oraz dokonanie oceny norm prawnych wyrażających przedawnienie przede wszystkim pod kątem, czy są to instytucje prawne spójne, jasne, czy też są to rozwiązania prawne kadłubowe, niedoskonałe.

Zauważyłem, że brak w systemie prawa administracyjnego uniwersalnej definicji przedawnienia wynika z różnorodności stosunków prawnych, w których ono występuje. Niejednorodność przedmiotowa prawa administracyjnego powoduje, że pojęcie przedawnienia w administracyjnym prawie pozytywnym odnosi się między innymi do: administracyjnych kar pieniężnych, opłat, roszczeń z tytułu administracyjnoprawnego stosunku służbowego, należności z pomocy społecznej, a zatem stosunków prawnych o zróżnicowanej konstrukcji. Ponadto judykatura, a także doktryna używają tego pojęcia również w przypadku stwierdzenia upływu terminu do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego w postępowaniu wznowieniowym albo w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności¹. Wyraziłem stanowisko, że brak przepisów ogólnych prawa administracyjnego, w których mogłaby znaleźć się regulacja dotycząca przedawnienia, jest zapewne jednym z powodów, dla których prawodawca ustanawia odesłania do przedawnienia uregulowanego w innych obszarach prawa.

Brak pogłębionych wypowiedzi doktryny² co do istoty przedawnienia i zakresu jego zastosowania może powodować pokusę odwoływania się do dorobku i aparatury pojęciowej z innych gałęzi prawa. W konsekwencji mogło to zachęcać do stosowania analogii i zapożyczeń z tych gałęzi. Wyraziłem stanowisko, że prawodawca ulega pokusie zapożyczeń z innych gałęzi prawa, gdyż w wielu przepisach odsyła do konstrukcji przedawnienia w prawie podatkowym, a na gruncie stosunków służbowych o charakterze administracyjnoprawnym do przepisów Kodeksu cywilnego.

¹ Por. art. 156 § 2 k.p.a., który stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat; art. 146 § 1 k.p.a., który stanowi, że uchylene decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3–8 oraz w art. 145a i art. 145b, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat.

² Wyjątkiem jest wydana przed kilkoma miesiącami monografia W. Piątka, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018.

Tytuł monografii *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym* wynikał z mojego założenia, że posłużenie się pojęciem „przedawnienia administracyjnego” byłoby uproszczeniem, które nie odzwierciedlałoby stanu prawa pozytywnego. Wobec różnorodności stosunków prawnych, do których doktryna, judykatura, a zwłaszcza prawodawca używają pojęcia przedawnienia jako desygnatu konsekwencji prawnych upływu czasu w powiązaniu z różnorodnymi zdarzeniami prawnymi, a także wobec licznych odesłań do konstrukcji przedawnienia w innych gałęziach prawa, uznałem za uzasadnione twierdzenie, że na gruncie prawa administracyjnego konstrukcja przedawnienia nie może być jednorodna przedmiotowo, a obecnie często jest ona powiązana z konstrukcjami przedawnienia z innych gałęzi prawa. Pozytywnie zweryfikowana hipoteza o różnorodności i złożoności pojęcia przedawnienia na gruncie prawa administracyjnego a także zasadność posługiwania się pojęciem „przedawnienie w prawie administracyjnym” zostały podzielone przez W. Jakimowicza w recenzji wydawniczej mojej monografii.

Wyrażając przekonanie, że zapożyczanie konstrukcji przedawnienia i przenoszenie ich do poszczególnych obszarów prawa administracyjnego z innych gałęzi prawa, tj. prawa cywilnego, karnego albo z przepisów prawa podatkowego może wypaczać sens instytucji prawa administracyjnego, uznałem z jednej strony za konieczne przedstawienie w zarysie tych konstrukcji, a z drugiej strony wysublimowanie z systemu prawa zasad i wartości, które powinny być punktem wyjścia do określenia istoty przedawnienia na gruncie prawa administracyjnego.

Uznając, że przedawnienie staje się trwałym elementem konstrukcji prawa administracyjnego w Polsce, poszukiwałem różnic pomiędzy przedawnieniem a tzw. terminem zawitym. Oba te pojęcia mają bowiem charakter normatywny. Powyższe implikowało dokonanie „delimitacji” pomiędzy przedawnieniem a terminem zawitym.

Przyjmując za pewną oczywistość, że konstrukcja przedawnienia musi uwzględniać wartości i zasady demokratycznego państwa prawnego i że owe wartości i zasady oddziałują na kształt tej konstrukcji, dokonałem oceny przedawnienia z perspektywy zasad i wartości konstytucyjnych. Za celowe uznałem także określenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego przedawnienia, czyli wskazanie, do jakich czynności prawnych lub zdarzeń prawnych w obszarze prawa administracyjnego przedawnienie powinno się odnosić. Kolejnym zagadnieniem był zakres zastosowania przedawnienia w relacji: administracja a podmioty administrowane. Rozważałem, czy przedawnienie powinno odnosić się tylko do podmiotów administrowanych, czy też na okoliczność przedawnienia może powoływać się także aparat administracyjny w odniesieniu do podmiotów administrowanych.

W stosunku do podmiotu administrowanego odpowiedzi wymagało pytanie, czy przedawnienie powinno dotyczyć tylko przedawnienia obowiązków, czy także uprawnień podmiotów administrowanych. Tym samym za uzasadnione uznałem poszukiwanie wartości, zasad i reguł odnoszących się do regulacji prawa administracyjnego, w których przedawnienie nie jest potrzebne. Cechą przedawnienia w każdej gałęzi prawa jest wystąpienie określonych skutków prawnych wynikających z upływu wyznaczonego prawem czasu i powiązany z tym upływem brak działania podmiotu upoważnionego. Konstrukcje przedawnienia na gruncie prawa administracyjnego także określają przedawnienie jako konsekwencję prawną sytuacji, w których przepisy prawa wiążą skutki upływu prawem określonego czasu z brakiem działania podmiotu administrującego albo podmiotu administrowanego. Ponadto zdecydowana większość konstrukcji określanych przez prawodawcę mianem przedawnienia na gruncie prawa administracyjnego przewiduje przerwanie, a także zawieszenie terminu przedawnienia.

Systematyka monografii jest następująca:

W rozdziale I zostały przedstawione zasadnicze elementy konstrukcji przedawnienia w poszczególnych gałęziach i działach prawa.

Z kolei w rozdziale II zostały nakreślone typy konstrukcji prawa administracyjnego, z którymi wiążą się konsekwencje prawne wynikające z upływu prawem określonego czasu. Przedstawiono przykłady odnoszące się do zarówno aktów normatywnych, jak i do aktów stosowania prawa.

Rozdział III został poświęcony poszukiwaniu przedawnienia w różnych obszarach prawa pozytywnego. Badania objęły nie tylko regulacje, które prawodawca określa mianem przedawnienia, ale także regulacje, które wykazują znaczne podobieństwo względem konstrukcji określonych wprost jako przedawnienie.

Próba nakreślenia aksjologii przedawnienia, a także funkcji przedawnienia podjęta została w rozdziale IV.

W rozdziale V podjąłem próbę uchwycenia istoty przedawnienia poprzez wskazanie istotnych cech tej instytucji. Przystępując do poszukiwania cech istotnych przedawnienia, za punkt wyjścia przyjąłem analizę współczesnego materiału normatywnego, w szczególności materiału, w którym prawodawca posługuje się wprost pojęciem przedawnienia.

Rozdział VI został poświęcony elementom konstrukcyjnym przedawnienia i aspektowi procesowemu przedawnienia. Rozdział ten jest swoistą kontynuacją rozdziału V. W tym miejscu przedstawione zostały elementy konstrukcji przedawnienia w przekroju uwzględniającym system prawa administracyjnego, nieujęte w rozdziale V albo uzupełniające

rozważania zawarte w rozdziale V.

W zamykającym monografię Zakończeniu podsumowałem dokonane ustalenia, w których zawarłem wnioski *de lege ferenda* oraz *de lege lata*.

4.3. Omówienie najważniejszych osiągnięć oraz ich ewentualnego wykorzystania

Przeprowadzone w monografii analizy doprowadziły mnie do konstatacji, że przedawnienie jako instytucja prawna o cechach określonych w rozdziale piątym opracowania występuje w prawie administracyjnym. Ponadto rozważania dotyczące konstrukcji przedawnienia oraz jego relacji względem innych instytucji prawa administracyjnego upoważniały do skonstruowania definicji przedawnienia w prawie administracyjnym. Według zaproponowanej definicji przedawnieniem jest brak działania podmiotu administrowanego albo organu administracji publicznej w odcinku czasu określonym przepisami prawa administracyjnego, który to brak działania skutkuje niemożnością realizacji lub konkretyzacji uprawnienia administracyjnego albo ustaniem kompetencji organu do określenia obowiązku lub nałożenia sankcji, a także ustaniem kompetencji do wyegzekwowania obowiązku, przy czym rygoryzm tej instytucji jest łagodzony przerwaniem lub zawieszeniem biegu tego terminu.

Wykazałem, że przedawnienie jest zasadniczo instytucją prawa materialnego, oprócz skutków procesowych wywołuje ono bowiem ważne skutki materialne w postaci zniweczenia uprawnień podmiotu administrowanego albo ustania odpowiedzialności prawnej podmiotu administrowanego w sferze obowiązków oraz sankcji administracyjnych.

Wykazałem, że w odniesieniu do uprawnienia podmiotu administrowanego przedawnienie w istocie niweczy uprawnienie tego podmiotu. Skutek upływu terminu przedawnienia ma więc charakter materialny. Stwierdziłem, że występowanie w obszarze prawa administracyjnego także pojęcia „przedawnienie roszczeń” uzasadnia sformułowanie w definicji przedawnienia dwóch *nomina actionis*: odnoszących się do „realizacji” lub „konkretyzacji” uprawnień podmiotu administrowanego.

Z punktu widzenia sekwencji czynności w toku procesu stosowania prawa dokonałem typologii przedawnienia, przyjmując że pojęcie przedawnienia w prawie administracyjnym odnosi się zasadniczo do dwóch kategorii zdarzeń. Pierwszą kategorią jest przedawnienie jako termin wygaszający w pewnym sensie kompetencję organu do wydania aktu nakładającego sankcję lub określającego obowiązek albo jako termin powodujący zniweczenie uprawnienia podmiotu administrowanego. Drugą natomiast kategorią zdarzeń jest przedawnienie wyegzekwowania obowiązków określonych aktami stosowania prawa albo wynikających *ipso iure*.

Wyraziłem pogląd, że przedawnienie kompetencji do wydania aktu stosowania prawa określającego obowiązek albo nakładającego sankcję oraz przedawnienie wykonalności obowiązku są odrębnymi instytucjami, posiadającymi wspólne źródło – stosunek prawny, którego dotyczy przedawnienie. W odniesieniu do jednego stosunku prawnego obie instytucje nie mogą mieć zastosowania, gdyż przedawnienie kompetencji do wydania aktu określającego obowiązek lub sankcję powoduje zakończenie sprawy. Nie można bowiem przystąpić do egzekucji obowiązku, który uprzednio nie został określony aktem stosowania prawa. Tym bardziej nie może mieć miejsca przedawnienie egzekucji obowiązku lub sankcji nieskonkretyzowanych uprzednio aktem stosowania prawa. Pewną odrębność stanowią obowiązki *ipso iure*, ze swojej istoty niewymagające konkretyzacji.

Zauważyłem, że skutek wynikający z przedawnienia, co do zasady, nie jest zależny od woli podmiotu administrowanego i organu prowadzącego postępowanie. W toku procedur właściwy organ administracji publicznej ma obowiązek uwzględnić z urzędu okoliczność przedawnienia. Wyraziłem pogląd, że przerwanie biegu terminu przedawnienia do określenia obowiązku i odpowiednio do nałożenia sankcji oraz przedawnienie egzekwowalności mogą mieć punkt styczny. Zauważyłem, że wydanie decyzji określającej obowiązek lub nakładającej sankcję przerywa bieg terminu przedawnienia w przedmiocie określenia tego obowiązku albo nałożenia sankcji i otwiera bieg terminu przedawnienia do wykonania określonego obowiązku lub sankcji.

Biorąc pod uwagę podmioty i przedmiot stosunków administracyjnoprawnych, akcentowałem, że przedawnienie powinno być rozumiane jako konstrukcja w pewnym sensie akcesoryjna względem regulacji normującej stosunek administracyjnoprawny, a zatem konstrukcja, która jest niejako dopełnieniem danej regulacji, jeśli cel i przedmiot danego stosunku prawnego nie sprzeciwiają się ustanowieniu przedawnienia.

Odwołując się do aksjologii prawa administracyjnego, stwierdziłem, że przedawnienie nie może być rozumiane jako swoista nagroda za niewypełnienie obowiązków, ale jako konieczność, która wynika z potrzeb systemu prawa, charakteru stosunku społecznego i procedury określenia lub egzekwowania obowiązku prawnego lub sankcji. Uznałem, że w odniesieniu do obowiązków i sankcji bardzo istotne jest wyważenie przez prawodawcę terminów określających ustanie odpowiedzialności, z jednej strony gwarantujących pokój prawny, a z drugiej strony na tyle długich, aby nie powodować pokusy świadomego i celowego niewykonania obowiązku lub sankcji.

Odnosząc się do celu regulacji administracyjnoprawnej, wyraziłem pogląd, że przedawnienie w prawie administracyjnym, aby nie było instytucją pozorną, musi również

realizować przypisywane mu cele, tj. dawać gwarancje podmiotowi administrowanemu, że po upływie określonego czasu nie jest już zobowiązany do wypełnienia ciężącego na nim obowiązku, a ponadto dyscyplinować organy administrujące. Przedawnienie nie może stać w sprzeczności z istotą danego stosunku prawnego, gdy np. waga dóbr podlegających ochronie sprzeciwia się ustanowieniu przedawnienia.

Zauważyłem, że uwzględnienie przedawnienia przez organ administracji z urzędu bez potrzeby zarzutu niewątpliwie wpływa na pewność obrotu. Nie ma tu miejsca na stan niepewności, tak jak w prawie cywilnym, polegający na tym, że druga strona stosunku prawnego nie wie, czy podmiot zobowiązany podniesie w toku procesu zarzut przedawnienia, czy też go nie podniesie.

Wykazałem, że obowiązujące ustawodawstwo w zależności od przedmiotu i funkcji regulacji, z której wynikają uprawnienia administracyjne, obowiązki, sankcje, w sposób zróżnicowany określa długość terminu, moment rozpoczęcia jego biegu, a także przesłanki zawieszenia i przerwania biegu terminu przedawnienia. Wyraziłem pogląd, iż owemu stanowi regulacji trudno jest stawiać zarzut nadmiernej kazuistyki, gdyż jest on pochodną różnorodności stosunków prawnych, których przedawnienie dotyczy.

W mojej ocenie brak przedawnienia w odniesieniu do niektórych stosunków prawnych może powodować stan nieustającego napięcia w obszarze prawa administracyjnego, skutkujący niestabilnością stosunków społecznych i mogący działać demotywująco na aparat administracyjny, nieograniczony żadnymi terminami.

Uznałem, że określenie terminu przedawnienia powinno być wypadkową analizy stosunku prawnego, z którym związane jest przedawnienie. Prawodawca powinien ocenić, jakim wartościom ma służyć przedawnienie, a w konsekwencji dokonać rozważnego określenia jego elementów składowych, takich jak: termin i ewentualnie jego gradacja, w zależności od cech przedmiotu stosunku prawnego oraz podmiotu administrowanego, przesłanki zawieszenia i przerwania biegu terminu przedawnienia. Z tego punktu widzenia istotna jest też specyfika obowiązków i uprawnień administracyjnych albo naruszeń prawa, do których przedawnienie ma mieć zastosowanie. Ustalenie istoty stosunku oraz celu regulacji pozwala udzielić odpowiedzi na pytanie, czy dany rodzaj regulacji wymaga wprowadzenia konstrukcji przedawnienia, a jeśli tak, to jakie ramy powinno ono przybrać.

Stwierdziłem, że w relacji do podmiotu administrowanego prawodawca przewiduje przedawnienie uprawnienia administracyjnego, jak i przedawnienie określenia obowiązku albo nałożenia sankcji. Jednakże tylko niektóre uprawnienia i obowiązki o charakterze niepieniężnym poddawane są reżimowi przedawnienia, w sferze obowiązków i sankcji natury

pieniężnej przedawnienie staje się natomiast regułą. Wyraziłem pogląd, że definiowanie przedawnienia w prawie pozytywnym powinno odnosić się do trzech jego zasadniczych przedmiotów: uprawnień podmiotów administrowanych, ich obowiązków oraz sankcji. Dla każdego z tych przedmiotów potrzebne jest dookreślenie sposobu rozpoczęcia biegu terminu. Ponadto namysłu wymaga określenie terminów przedawnienia, które powinny uwzględniać zróżnicowanie wynikające z przedmiotu i funkcji regulacji. Z analogicznych powodów potrzebne jest poszukiwanie katalogu przesłanek przerwania oraz wstrzymania biegu terminu wyodrębnionego dla każdego z trzech przedmiotów przedawnienia. Jako krok w dobrym kierunku uznałem wprowadzenie ramowej regulacji przedawnienia w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Stwierdziłem, że określenie zakresu przedawnienia uprawnień podmiotów administrowanych, obowiązków niepieniężnych oraz sankcji administracyjnych o charakterze niepieniężnym wymaga wielkiej precyzji w zakresie ustalenia kategorii stosunków, które powinny podlegać przedawnieniu. Uznałem, że przedawnienie obowiązku niepieniężnego, sankcji niepieniężnej, a także uprawnienia administracyjnego jest i powinno być wyjątkiem od zasady nieprzedawnialności. Nieprzedawnialność ww. stosunków ma swoje uzasadnienie w funkcjach i celach regulacji pozytywnego prawa administracyjnego oraz w zasadach i wartościach tego prawa.

Instytucji przedawnienia przypisałem funkcję stabilizacji stosunków prawnych. Wskazałem, że oddziałuje ono porządkująco na stosunki prawne w danych obszarach prawa publicznego. Z drugiej strony w odniesieniu do przedawnienia obowiązków publicznoprawnych oraz sankcji pełni ono funkcję ochronną, gdyż uwalnia podmiot administrowany od odpowiedzialności prawnej.

Podniosłem, że argumentem na rzecz ustanowienia przedawnienia nie powinna być jedynie konstatacja, iż jest to rozwiązanie korzystne z punktu widzenia interesu publicznego, ustaje bowiem konieczność zaprzęgnięcia aparatu administracyjnego do procedowania w sprawach starych. W mojej ocenie wskazywanie na upływ czasu jako jedyne uzasadnienie przedawnienia byłoby zubożeniem rozumienia funkcji prawa administracyjnego, a także jego aksjologii.

Wyraziłem pogląd, że konstrukcja przedawnienia powinna mieć charakter realny, to znaczy przejawiający się w tym, że przepisy prawa powinny być obwarowane w regulacje określające „maksymalny” termin przedawnienia, tak by czynności powodujące przerwanie biegu nie czyniły z przedawnienia konstrukcji iluzorycznej. Liczny katalog przesłanek przerwania biegu przedawnienia, możliwość jego wielokrotnego przerywania oraz wadliwe

praktyki administracyjne mogą czynić przedawnienie konstrukcją fasadową, niewykonalną i beżużyteczną w praktyce. Wyraziłem przekonanie, że jest dość oczywiste, iż aparat administracyjny nie jest w stanie ujawnić wszystkich działań podmiotów administrowanych niezgodnych z prawem. Wydłużanie zatem terminów do dochodzenia przez organy obowiązków nie jest receptą na efektywniejsze określanie i egzekwowanie obowiązków obciążających podmioty administrowane.

Uznałem, że o „realności” konstrukcji przedawnienia powinno świadczyć również precyzyjne wskazanie w ustawie momentu rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia, a także precyzyjne określenie przesłanek przerwania i zawieszenia biegu terminu przedawnienia, których ziszczenie się co do zasady powinno być niezależne od woli organu administracji publicznej.

Biorąc pod uwagę istotę przedawnienia uznałem, że na gruncie prawa administracyjnego konstrukcja ta powinna każdorazowo mieć oparcie w normie ustawowej. Jest to konstrukcja prawa publicznego, która dotyka uprawnień albo odpowiedzialności podmiotów administrowanych. Zatem rzeczą ustawodawcy jest precyzyjne wskazywanie obszarów przedawnienia i jego elementów konstrukcyjnych.

Stwierdziłem, że biorąc pod uwagę przedmiot przedawnienia, z jednej strony da się wyodrębnić obszary tzw. *actiones perpetue*, tj. takie kategorie stosunków prawnych, zwłaszcza obowiązków prawnych, które ze swojej natury i funkcji nie powinny ulegać przedawnieniu. Jednocześnie nie da się precyzyjnie określić katalogu spraw administracyjnych, w których powinna być zawarta konstrukcja przedawnienia. Byłoby to działanie nieefektywne wobec dynamizmu regulacji prawnej i ciągłego przewartościowania celów szczegółowych działania administracji publicznej. Można natomiast wskazać obszary prawa, w których ustanowienie przedawnienia jest pożądane. Wskazałem na regulacje dotyczące: świadczeń związanych ze stosunkiem służbowym administracyjnym, administracyjnych kar pieniężnych, sankcji dyscyplinarnych, opłat administracyjnych, świadczeń pieniężnych pobranych przez jednostkę od państwa nienależnie.

Stwierdziłem, że klarowność konstrukcji przedawnienia w prawie administracyjnym powinna służyć usuwaniu stanu niepewności i oczyszczaniu stosunków społecznych, co niewątpliwie jest wartością samą w sobie. Jeśli chodzi o realizację uprawnień przez podmioty administrowane, które to uprawnienia ulegają przedawnieniu, to długość terminu musi dawać realną możliwość wystąpienia z żądaniem przyznania uprawnienia. Wzrost kultury prawnej społeczeństwa przy jednoczesnej większej dostępności do administracji, będącej efektem między innymi cyfryzacji, pozwalają wysnuć wniosek,

że termin do realizacji uprawnienia nie musi być bardzo długi. Z drugiej jednak strony jakość prawa oraz jego ciągła fluktuacja każą powściągliwie odnosić się do nadmiernego skracania terminów, gdyż absorbcja w społeczeństwie wiedzy o prawie ma swoje granice.

Wyraziłem pogląd, że w obecnym stanie prawa pozytywnego czytelnym kryterium rozgraniczenia pomiędzy przedawnieniem a terminem zawitym powinno być wprowadzenie konstrukcji przerwania lub zawieszenia biegu terminu w odniesieniu do konstrukcji przedawnienia. Natomiast termin zawity, jako charakteryzujący się większym rygoryzmem, co do zasady, nie powinien zawierać konstrukcji przerwania lub zawieszenia biegu terminu.

5.Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych

Po uzyskaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych na mój dorobek naukowy składa się 5 publikacji w tym jedna monografia, wskazane jako osiągnięcie, o którym była mowa w punkcie 4 mojego autoreferatu. Ponadto jestem autorem jednej monografii będącej zmodyfikowaną wersją mojego doktoratu, a także 27 artykułów lub rozdziałów w pracach zbiorowych, które zostały opublikowane w recenzowanych czasopismach naukowych bądź opracowaniach zbiorowych, między innymi takich jak: *Samorząd Terytorialny*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, *Administracja*, *Teoria*, *Dydaktyka*, *Praktyka*.

Wykaz publikacji dydaktycznych, na które składają się rozdziały i podrozdziały w podręcznikach akademickich przedstawiam w punkcie 7 niniejszego autoreferatu.

W moim dorobku naukowym wskazuję następujące nurty badawcze:

1. samorząd terytorialny;
2. sankcje administracyjne;
3. prawo budowlane i planowanie przestrzenne;
4. ochrona środowiska.

5.1. W ramach nurtu poświęconego tematyce samorządu terytorialnego w rozdziale pt. *Zwalczanie bezczynności organów jednostek samorządu terytorialnego w sferze stanowienia aktów normatywnych*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, omawiam bezczynność legislacyjną polegającą na niepodjęciu aktu normatywnego przez organ jednostki samorządu terytorialnego, pomimo istnienia obowiązku wydania takiego aktu. Drugim zagadnieniem poruszonym w tym rozdziale jest wadliwość aktu normatywnego organu jednostki samorządu terytorialnego, która polega na tym, że nie zawiera on wszystkich uregulowań przewidzianych w delegacji ustawowej.

Kwestię zwalczania bezczynności omawiam z perspektywy dwóch zasadniczych instrumentów prawnych: skargi do sądu administracyjnego na bezczynność legislacyjną organów jednostek samorządu terytorialnego oraz działań nadzorczych organów nadzoru w przypadkach bezczynności organów samorządu terytorialnego.

W rozdziale pt. *Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, w: *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, wyrażam pogląd, że w odniesieniu do studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego powinien być ustanowiony obowiązek publikacji tego aktu w dzienniku urzędowym województwa nie tylko z uwagi na pośredni wpływ tego aktu na sytuację właścicieli nieruchomości, ale również z uwagi na „zastępowanie” przez studium miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sytuacjach, w których stanowi ono podstawę rozstrzygnięć administracji wobec podmiotów usytuowanych poza jej strukturą. Wyrażam stanowisko, że niektóre postanowienia studium mogą mieć charakter norm generalnych i abstrakcyjnych, które będą określać sytuację prawną danych podmiotów usytuowanych poza strukturą administracji. Wątpliwości co do związania postanowieniami studium w postępowaniach dotyczących uprawnień lub obowiązków osób trzecich skłoniły mnie do wniosku, że ustawodawca kreując upoważnienie do wydania aktu na szczeblu lokalnym, powinien być powściągliwy w zakresie określenia, czy dany akt jest prawem miejscowym, czy też nie. Argumentuję, że o tym, czy dany akt jest prawem miejscowym czy też nie, powinny rozstrzygać organy poprzez wykładnię treści tych aktów oraz sądy w judykatach, odwołując się do dorobku doktryny prawa.

W artykule pt. *Skarga powszechna na akty i czynności organów samorządu gminnego a także na przejawy ich bezczynności*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 1-2, przedstawiłem problematykę legitymacji skargowej podmiotów kwestionujących akty i czynności organów jednostek samorządu terytorialnego.

Artykuł pt. *Selected problems of enacting and interpretation of local law at the level of local self-government*, *Studies In logic, grammar and rhetoric*, University of Białystok 33(46) 2013, czasopismo znajdujące się na liście ERIH, przedstawia zagadnienia przyczyn niejednorodności orzecznictwa w zakresie wykładni i interpretacji prawa miejscowego.

W rozdziale pt. *Naruszenie upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego*, w: *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, dokonuję kategoryzacji naruszeń upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego.

Natomiast rozdział pt. *Formy organizacyjnoprawne realizacji zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, porusza między innymi problematykę przeniesienia kompetencji organu w związku z przekazaniem zadania określonego podmiotowi.

Rozdział pt. *Prawo do sądu w zakresie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły publicznej*, w: *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja. Pamięci profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016, poświęcony został zagadnieniu zaskarżania do sądu administracyjnego poszczególnych działań lub aktów w toku procedury konkursowej. Przedstawiłem w nim trzy koncepcje zaskarżania tych aktów do sądu administracyjnego. Pierwsza, wynikająca z istoty związku prawnego pomiędzy poszczególnymi aktami organu prowadzącego szkołę, sprowadza się do tego, że każdy kolejny akt jest konsekwencją prawną poprzedniego, a wyeliminowanie z obrotu prawnego jednego z aktów w sekwencji działań organu uruchamia procedurę usunięcia z obrotu prawnego aktów następnych, wydanych po tym akcie, ale i będących w związku prawnym z tym aktem. Zaletą tej konstrukcji jest wywołanie efektu domina; każda kolejna czynność prawna podjęta w ciągu działań byłaby eliminowana z obrotu prawnego, czy też mogłaby być uznana za niewywołującą skutków prawnych z uwagi na związek prawny z czynnością wyeliminowaną z obrotu prawnego przez sąd. Druga możliwa konstrukcja to przyjęcie dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego jedynie na akt kończący postępowanie konkursowe z możliwością skutecznego podniesienia zarzutów przeciwko aktom wydanym wcześniej w toku procedury konkursowej. Uznanie zasadności zarzutów wobec aktów wcześniejszych niweczyłoby je czy też powodowałoby bezskuteczność prawną tych aktów, a także aktów następnych, związanych z aktem wyeliminowanym z obrotu prawnego. Zaletą tej konstrukcji jest precyzyjne określenie przedmiotu zaskarżenia – aktu kończącego procedurę naboru. Uzasadnieniem dla dopuszczalności zaskarżenia jedynie aktu kończącego postępowanie konkursowe może być stanowisko, że tylko akt kończący postępowanie konkursowe w istocie rozstrzyga o uprawnieniach lub obowiązkach określonych podmiotów. Akty wydane wcześniej w toku tej procedury konkursowej mają znaczenie akcesoryjne względem aktu kończącego postępowanie, zatem nie jest konieczne zagwarantowanie prawa do skargi w stosunku do tych aktów. Wadą takiej konstrukcji może być relatywnie długie oczekiwanie na sprawiedliwość. Podmiot, który bowiem twierdzi, że naruszono jego prawo, mógłby uczynić to dopiero, skarżąc ostatni akt procedury konkursowej. Trzecia konstrukcja, która jest aprobowana w orzecznictwie sądów administracyjnych, to dopuszczalność złożenia skargi na każdy akt

organu prowadzącego podejmowany w toku procedury konkursowej, o ile podmiot skarżący wykaże naruszenie interesu prawnego i akt ten mieści się w katalogu aktów podlegających kognicji sądów administracyjnych. Wyeliminowanie z obrotu prawnego przez sąd administracyjny jednego aktu nie powoduje skutku w postaci usunięcia z obrotu prawnego kolejnych aktów wydanych w ramach tej procedury bądź przyjęcia, że w związku z usunięciem z obrotu prawnego aktu wcześniejszego akty następne po nim nie wywołują one skutków prawnych.

W książce pt. *Prawo samorządu terytorialnego*, red. P. Sitniewski, Białystok 2009 jestem autorem rozdziału pt. *Stanowienie aktów prawa miejscowego*. Wskazuję, że o uznaniu aktu normatywnego za akt prawa miejscowego przesądza przede wszystkim jego treść normatywna. Zauważyłem, że w systemie prawa można odnaleźć konstrukcje regulacji, w myśl których niektóre akty wydawane przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego mają cechy prawa miejscowego.

5.2. Drugi nurt badawczy poświęcony jest problematyce sankcji administracyjnych. W monografii pt. *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, będącej zmodyfikowaną wersją rozprawy doktorskiej obronionej w 2006 r. na Wydziale Prawa w Białymstoku, pt. *Sankcje administracyjne i ich stosowanie*, przedstawiam definicję sankcji administracyjnej, omawiam funkcje sankcji administracyjnych, procedurę ich wymierzania oraz zagadnienie konstytucyjności sankcji. Publikacja ta została zauważona w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak na przykład w uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt: II GPS 1/16, II OPS 1/15, I FPS 2/09, czy wyrokach TK o sygn. akt: Kp 4/09, P 29/09, K 24/15, P 40/13, P 32/12, SK 6/12, a także w doktrynie (na przykład: P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016, T. Kielkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012; M. Stahl, *Wprowadzenie*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011; D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018; A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjnokarnej jako reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016; M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *System Prawa Administracyjnego*, tom 2 red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012; A. Skoczylas R. Hauser, *Kwestia stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy deliktu administracyjnego na gruncie unormowań Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *Idea kodyfikacji w nauce prawa*

administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2018).

W rozdziale pt. *Okoliczności wyłączające wymierzenie sankcji administracyjnej*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, wydawnictwo Wolters Kluwer Warszawa 2011, wyraziłem stanowisko, że potrzebne jest określenie kategorii sytuacji nadzwyczajnych, które powinny uchylać odpowiedzialność prawną podmiotu za naruszenia prawa zagrożone sankcją. Publikacja to została zauważona w doktrynie (na przykład: J. Człowiekoska, *Aksjologia stanowienia i stosowania sankcji administracyjnych – wybrane zagadnienia na gruncie spraw z zakresu nadzoru sanitarnego*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017; W. Kręcisz, *Kary i opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z użytkowaniem dróg w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2014/2/23-39).

Rozdział pt. *Uznanie administracyjne jako instrument polityki administracyjnej w zakresie sankcji administracyjnych*, w: *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, przedstawia zagadnienie miarkowania sankcji w tych kategoriach regulacji, które przewidują luz decyzyjny po stronie organu w zakresie określenia sankcji.

Z kolei w rozdziale pt. *Funkcje sankcji we wspólnotowym prawie ochrony konkurencji*, opublikowanym w materiałach konferencyjnych DAYS OF PUBLIC LAW, Brno 2007, dokonuję określenia funkcji sankcji w prawie ochrony konkurencji.

W rozdziale *Polish administrative sanctions*, w: *Legal sanctions : theoretical and practical aspects in Poland and the Czech Republic*, ed. by Mariusz Popławski and Dana Šramková ; Faculty of Law Masaryk University, Faculty of Law University of Białystok 2008, przedstawiam typologię sankcji administracyjnych z uwzględnieniem stanu prawa pozytywnego. Wskazuję na trudności substancjalne w rozróżnieniu pieniężnych sankcji administracyjnych od finansowych kar kryminalnych.

Oprócz ww. publikacji jestem autorem komentarza do art. 66 w Ustawie o transporcie kolejowym, który dotyczy administracyjnych kar pieniężnych, red. M. Wierzbowski, P. Wajda, Warszawa 2014. Ta publikacja nie ma charakteru naukowego.

5.3. W trzecim nurcie badawczym w rozdziale pt. *Odpowiedzialność prawna w prawie budowlanym*, w: *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013 staram się scharakteryzować istotę odpowiedzialności prawnej podmiotów za naruszenie norm prawa budowlanego.

W rozdziale pt. *Opłata planistyczna z tytułu wzrostu wartości nieruchomości*, współautor Artur Kosicki, oświadczenie współautora w załączeniu, w: *Opłaty samorządowe*

w Polsce – *problemy praktyczne*, red. G. Liszewski, Białystok 2010, omawiam zagadnienie dopuszczalności ustalenia opłaty planistycznej w wypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdy inwestor uzyskał decyzję o warunkach zabudowy.

Problematyce szybkości postępowania jest poświęcony artykuł pt. *Szybkie i efektywne działanie administracji w sprawach z zakresu prawa budowlanego*, Przegląd Naukowy Disputatio, Gdańsk 2015/20. Dokonuję w nim analizy przyczyn wydłużania się postępowań administracyjnych w procesie budowlanym. Wykazuję, że w obecnym modelu procesu inwestycyjnego w Polsce nie jest możliwie znaczące skrócenie tych procedur.

Zagadnienie postępowania przed organami współdziałającym w procedurach planistycznych zostało omówione w rozdziale pt. *Postępowanie przed organami współdziałającymi w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w: *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura., E. Feret, S. Pieprzny, Sandomierz-Rzeszów 2017.

Z kolei w rozdziale pt. *Władztwo planistyczne gminy*, w: *Profesorowi Januszowi Homplewiczowi księga in memoriam*, red. A. Nowakowski, Rzeszów 2011, przedstawiłem zagadnienia dotyczące przekroczenia władztwa planistycznego przez gminę.

Dopełnieniem tego nurtu badawczego jest współautorstwo komentarzy: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016, artykuły 50-60 i 80-89c; *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2014 artykuły 28- 35. Sporządzone komentarze mają charakter popularyzatorski.

5.4. W ramach czwartego nurtu mieści się publikacja: *La contratación pública social y verde en Polonia*, w: *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente*, red. Martín María Razquin Lizarraga, ARANZADI 2017. W rozdziale tym omawiam problematykę tzw. kryteriów środowiskowych w zamówieniach publicznych i implementację dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady: 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. oraz 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r.

Drugi w tym cyklu artykuł: *Nadzór starosty na spółkami wodnymi*, PUG 2008/3, przedstawia mechanizmy nadzoru i kontroli starosty nad spółkami wodnym. W publikacji tej zwracam uwagę na specyfikę spółki wodnej, biorąc pod uwagę jej przedmiot działania, sposób utworzenia oraz substrat osobowy.

Trzecią publikacją w tym cyklu jest artykuł pt. *O prawie do sądu w sprawach dotyczących udzielania pożyczek przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, w: *Sądownictwie Administracyjnym na Podlasiu 1994-2009*, red. W. Stachurski, Białystok 2009.

W publikacji tej zaprezentowałem stanowisko, że umarzanie pożyczek przyznawanych przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska, z punktu widzenia zagwarantowania prawa do sądu, budzi szereg wątpliwości, które należałoby rozstrzygnąć na rzecz prawa do sądu administracyjnego, akt zaś zarządu funduszu w przedmiocie umorzenia pożyczki jest władczym rozstrzygnięciem w sprawie z zakresu prawa administracyjnego.

Dopełnieniem tego nurtu jest współautorstwo komentarza do: *Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, komentarz do art. 46-58. Powołany komentarz ma charakter popularyzatorski.

5.5. Oprócz wskazanych nurtów badawczych opublikowałem następujące: artykuły, rozdziały w pracach zbiorowych, recenzje publikacji:

- *O obejściu prawa administracyjnego*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego* Kolonia 2009, red. J. Boć, A. Chajbowicz
- "*O tzw. "nieodwracalnych skutkach prawnych" decyzji administracyjnej*", w: *Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyporuk Wyd. WSPA 2010,
- *Nowe tendencje w procedurach kontrolnych na przykładzie kontroli celno-skarbowej*, (współautorstwo z P. Pietraszem i K. Tesznerem, oświadczenia autorów w załączeniu) w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018
- *O respektowaniu zasad prawa na przykładzie świadczeń opiekuńczych*, w: *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka orzecznictwo*, red Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2017,
- *Zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, w: *Dobra Publiczne w Administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014,
- *Art. 24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych – wątpliwości w zakresie wykładni i zgodności przepisu z Konstytucją*, w: *Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka*, 3/ 2011
- *Expropriation and other limitations of ownership of real estate by virtue of acts of application of law by public administration*, w: *Real Estate in Czech and Polish Law* sc. ed. Grzegorz Liszewski, Michal Radvan, Białostockie Studia Prawnicze, 4/2008,
- Stanisław Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, w: *Administracja: Teoria, Dydaktyka, praktyka*, 2/2008, jestem autorem recenzji tej książki

5.6. *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, Warszawa 2012 red. Dariusz Ryszard Kijowski, Joanna Radwanowicz-Wanczewska, Mirosław Wincenciak; jestem

współredaktorem naukowym tomu czwartego publikacji będącej pokłosiem Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego w Białymstoku w 2012 r.

6. Udział w międzynarodowych i krajowych konferencjach

6.1. Z wygłoszeniem referatu

- *Funkcje sankcji we wspólnotowym prawie ochrony konkurencji*, referat wygłoszony na międzynarodowej konferencji organizowanej przez Wydział Prawa Uniwersytetu w Brnie DAYS OF PUBLIC LAW, Brno 20-22 listopada 2007 r.
- *Oplata planistyczna z tytułu wzrostu wartości nieruchomości*, referat wygłoszony na konferencji organizowanej przez Katedrę Prawa Podatkowego UwB, Augustów 24-25 maja 2009 r.,
- *Zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, referat wygłoszony na konferencji organizowanej przez Wydział Prawa Uniwersytetu Opolskiego, pt. Dobra Publiczne w Administracji, Opole 21 czerwca 2013 r.
- *Aksjologia sankcji administracyjnej a przedawnienie jej wymierzenia lub wykonania*, referat wygłoszony na konferencji pt. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 18-21 września 2016 r.
- *Naruszenie upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego*, referat wygłoszony na konferencji pt. Źródła prawa w samorządzie terytorialnym, Katowice 9-10 marca 2017 r.
- *La contratación pública social y verde en Polonia*, referat wygłoszony na międzynarodowej konferencji organizowanej przez Uniwersytet w Pampelunie, pt. *Nueva contratación pública: Mercado y Medio Ambiente*, Pampeluna 5-6 października 2016 r.
- *Los servicios urbanos del agua en Polonia*, referat wygłoszony na międzynarodowej konferencji organizowanej przez Uniwersytet w Grenadzie, pt. *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios del agua*, Grenada 13-14 marca 2019 r.

6.2. Ponadto wziąłem udział w 31 konferencjach i sympozjach bez wygłoszenia referatu. Wykaz tych konferencji i sympozjów przedstawiam w odrębnym załączniku.

7. Dorobek dydaktyczny i organizacyjny

7.1. Mój dorobek dydaktyczny związany jest z pracą adiunkta w Katedrze Prawa Administracyjnego oraz od 2009 r. sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku.

Na kierunku prawo od początku zatrudnienia prowadziłem ćwiczenia z prawa administracyjnego oraz z postępowania administracyjnego. Na studiach zaocznych prowadziłem wykład z prawa administracyjnego oraz przedmioty specjalizacyjne na studiach dziennych i zaocznych: Prawo samorządu terytorialnego, Administracja spraw zagranicznych, Pomoc społeczna, Zagospodarowanie przestrzenne.

Na kierunku administracja prowadziłem lub prowadzę następujące zajęcia: Prawo administracyjne, Postępowanie administracyjne, Prawo zagospodarowania przestrzennego, Dostęp do informacji publicznej, Kontrola administracji samorządowej, Zagospodarowanie przestrzenne, Wykłady z prawa administracyjnego, Służby inspekcje straże, Służby graniczne

Ponadto prowadziłem lub prowadzę następujące zajęcia na kierunku prawo w języku hiszpańskim: Derecho administrativo europeo; Gobierno local, administración local - potestad de los entes locales en Europa; El funcionamiento del sistema de protección ambiental de la Union Europea: principios, instituciones, instrumentos; Esbozo del Derecho polaco.

7.2. W ramach programu Erasmus i programu Erasmus Plus prowadziłem zajęcia dydaktyczne dla studentów w następujących ośrodkach naukowych:

- Uniwersytet w Tartu (Estonia) w języku angielskim, rok 2011
- Uniwersytet w Kordobie (Hiszpania) w języku hiszpańskim, rok 2012
- Uniwersytet w Grenadzie (Hiszpania) w języku hiszpańskim, rok 2013
- Uniwersytet w Pampelunie (Hiszpania) w języku hiszpańskim, rok 2014
- Uniwersytet w Oviedo (Hiszpania) w języku hiszpańskim, rok 2016

7.3. Na kierunku administracja byłem promotorem 10 prac magisterskich, ponadto na kierunku administracja byłem recenzentem 202 prac licencjackich i magisterskich.

7.4. Oprócz zajęć na studiach prowadziłem kursy i szkolenia przygotowujące kandydatów do egzaminów na aplikacje prawnicze.

7.5. Prowadziłem także zajęcia z planowania przestrzennego i prawa budowlanego dla aplikantów radcowskich i adwokackich, organizowane przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Warszawie oraz przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Białymstoku, a także przez Okręgową Radę Adwokacką z zakresu postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego.

Prowadziłem także zajęcia dla radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie z zakresu prawa budowlanego oraz dla adwokatów Okręgowej Rady Adwokackiej w Białymstoku z zakresu postępowania sądowniczo-administracyjnego, a także zajęcia dla pracowników Rządowego Centrum Legislacyjnego na temat sankcji administracyjnych.

Byłem także prowadzącym zajęcia dla sędziów i asystentów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku na temat: *Prawo miejscowe – aktualne problemy orzecznicze*, a także dla sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na temat: *Administracyjne kary pieniężne według regulacji k.p.a.*

7.5. W ramach dorobku dydaktycznego wskazuję następujące publikacje w podręcznikach akademickich:

- *Doręczanie pism*, w: *Postępowanie administracyjne*, red. R. Suwaj, Warszawa 2009, podrozdział w podręczniku ;
- *Bezprzedmiotowość i umorzenie postępowania*, w: *Postępowanie administracyjne*, red. R. Suwaj, Warszawa 2009, podrozdział w podręczniku ;
- *Wznowienie postępowania administracyjnego*, w: *Postępowanie administracyjne* , red. R. Suwaj , Warszawa 2009 , podrozdział w podręczniku ;
- *Prawo jako determinanta organizacji i funkcjonowania administracji*, w: *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj , Warszawa 2009 , podrozdział w podręczniku;
- *Wpływ polityki i polityków na administrację publiczną*, w: *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj , Warszawa 2009 , podrozdział w podręczniku
- *Obowiązek publicznoprawny*, w: *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, red. P. Suwaj, Warszawa 2011 , podrozdział w podręczniku;
- *Ciążary publiczne*, w: *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, red. P. Suwaj, Warszawa 2011 , podrozdział w podręczniku;
- *Wywłaszczenie i inne administracyjne ograniczenia prawa własności*, w: *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, red. P. Suwaj, Warszawa 2011 , podrozdział w podręczniku;
- *Rzeczy publiczne i zarząd nimi*, w: *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, red. P. Suwaj, Warszawa 2011 , podrozdział w podręczniku;
- *Usługi publiczne*, w: *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, red. P. Suwaj, Warszawa 2011 , podrozdział w podręczniku;
- *Planowanie publiczne*, w: *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, red. P. Suwaj, Warszawa 2011, podrozdział w podręczniku;
- *Ustanie stosunku zatrudnienia w administracji*, w: *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, red. P. Suwaj, Warszawa 2011 , podrozdział w podręczniku;
- *Kontrola administracji sprawowana przez państwowe organy niezależne*, w: *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, red. P. Suwaj, Warszawa 2011 , podrozdział w podręczniku;

- *Sądowa kontrola administracji*, w: *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, red. P. Suwaj, Warszawa 2011, podrozdział w podręczniku;

- *Zakres kontroli sprawowanej przez sądy powszechne*, w: *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, red. P. Suwaj, Warszawa 2011, podrozdział w podręczniku;

- *Zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne*, w: *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, red. P. Suwaj, Warszawa 2011, podrozdział w podręczniku;

7.6. Byłem współorganizatorem dwóch konferencji naukowych:

- Patologie w administracji publicznej, Białowieża 26-28.04.2009 r.

- Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, 23-26 września Białystok 2012 r.

7.7. Recenzowałem głosę do postanowienia TK z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt P 6/13 opublikowaną w ZNSA 2016/3/139-154.

7.8. Uczestniczyłem w pracach Zespołu eksperckiego ds. koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego, powołanego przez Prezesa NSA, w zakresie tematyki poświęconej problematyce administracyjnych kar pieniężnych.

7.9. Jestem członkiem Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej.

8. Udział w projektach badawczych

Uczestniczyłem lub uczestniczę, jako wykonawca, w następujących projektach badawczych:

1. Los servicios urbanos del agua en España y Europa: retorno a la gestión directa o colaboración público-privada pero con un efectivo gobierno y control publico del servicio (Zbiorowe zaopatrzenie w wodę w Hiszpanii i w Europie: powrót do bezpośredniego zarządzania czy kooperacja podmiotów prywatnych i publicznych). Kierownikiem zespołu jest prof. Estanislao Arana García, Uniwersytet w Grenadzie, czasokres realizacji projektu 2018-2020

2. Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente” (nowe zamówienia publiczne: prawa rynku i środowisko naturalne) projekt badawczy realizowany przez Wydział Nauk Prawnych Uniwersytetu Publicznego w Pampelunie przy współpracy Ministerstwa Gospodarki Hiszpanii (nr projektu DER2013-47323-P) czasokres realizacji 2015-2017.

