

dr Anna Ostrowska
Katedra Prawa Administracyjnego
i Nauki o Administracji
Instytut Nauk Prawnych
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
w Lublinie

AUTOREFERAT

1. Imię i nazwisko

Anna Ostrowska

2. Posiadane dyplomy i stopnie naukowe

1997 - 2002 - studia magisterskie na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, na kierunku: Prawo, ukończone z wynikiem bardzo dobrym,

2002 - dyplom potwierdzający uzyskanie tytułu zawodowego magistra prawa na podstawie egzaminu magisterskiego (wynik: bardzo dobry) oraz pracy magisterskiej pt. „*Status prawny, organizacja i funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli*”, napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Mariana Zdyba,

2005 - dyplom ukończenia aplikacji sędziowskiej przy Sądzie Apelacyjnym w Warszawie z wynikiem dobrym (średnia ocen z egzaminu sędziowskiego: 4,5),

2007 - dyplom potwierdzający uzyskanie stopnia doktora nauk prawnych w zakresie prawa, nadany uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie z dnia 19 września 2007 r., na podstawie obronionej w dniu 17 września 2007 r. rozprawy doktorskiej pt. „*Istota pozwolenia na budowę w perspektywie kształtowania ład przestrzennego*”, napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Mariana Zdyba, recenzowanej przez prof. dr hab. Zygmunta Niewiadomskiego (SGH w Warszawie) oraz prof. dr hab. Jerzego Stelmasiaka (UMCS w Lublinie).

3. Informacja o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

od 1 października 2002 r. do 30 września 2003 r. -ienne studia doktoranckie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie w zakresie prawa administracyjnego

od 1 października 2003 r. - zatrudnienie w charakterze asystenta w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

od 1 października 2007 r. - obecnie - zatrudnienie w charakterze adiunkta w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

4. Omówienie osiągnięć, o których mowa w art. 219 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.)

a/ tytuł osiągnięcia naukowego: **monografia pt. *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego***

b/ autor, tytuł publikacji, nazwa wydawnictwa, miejsce i rok wydania, recenzent wydawniczy **Anna Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2020, ss. 580, ISBN 978-83-227-9421-0**

Recenzent wydawniczy: dr hab. Marta Woźniak, prof. nadzw. (Uniwersytet Opolski)

c/ omówienie celu naukowego pracy i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania

4.1. Przedmiot i cel badań oraz uzasadnienie wyboru tematu

Przedmiotem przedstawionej do oceny monografii jest niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Inspiracją do analizy rozwiązań prawnych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego z punktu widzenia sytuacji jednostki stała się dla mnie myśl, że organizacja przestrzeni rzutuje na wszelkie aspekty życia człowieka - jego funkcjonowanie w wymiarze osobistym i społecznym oraz możliwość rozwoju, a prawo administracyjne stanowi jeden z kluczowych czynników kształtowania przestrzeni.

Rozległą problematykę prawnych aspektów ładu przestrzennego zredukowałam do analizy niepewności sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wybór podejścia badawczego uzasadnia fakt, że konstrukcja prawna miejscowego planu stanowi doskonałą płaszczyznę identyfikowania przyczyn i skutków niepewności prawa oraz stanowiącej jej naturalne następstwo niepewności sytuacji prawnej jednostki w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji umożliwia ustalenie prawnych instrumentów realizacji zasady pewności prawa (pewności sytuacji prawnej jednostki) i oceny ich skuteczności w tym obszarze. Zawężenie pola badawczego pozwoliło, w moim przekonaniu, przedstawić w sposób możliwie jasny i syntetyczny kluczowe dylematy dotyczące ochrony interesu jednostki na płaszczyźnie władztwa planistycznego organów gminy; a w szerszej perspektywie - podstawowe problemy prawotwórstwa samorządowego.

Niepewności prawa i stanowiącej jej konsekwencję niepewności sytuacji prawnej jednostki dopiero od niedawna poświęcą się należytą uwagę w doktrynie prawa administracyjnego. Jest ono warte pogłębionej analizy, ponieważ identyfikacja źródeł i przejawów tej niepewności uświadamia, jak trudnym wyzwaniem dla legislatora, zarówno na poziomie ustawy, jak i prawodawstwa podustawowego, jest osiągnięcie równowagi pomiędzy niezbędną określonością (zupełnością) regulacji prawej a konieczną jej elastycznością.

Wychodzę z założenia, że człowiek jest „zakładnikiem niepewności”, generowanej przez dynamikę rozwoju społeczno-gospodarczego, technologicznego, przez nadmiar i niekontrolowany przepływ informacji, epatowanie zagrożeniami. Prawo nie ma samo w sobie mocy sprawczej wyeliminowania niepewności sytuacji jednostki, zarówno w sensie obiektywnym, jak i subiektywnym, ale tworząc względnie stabilny i wiarygodny system, który uwzględnia społecznie akceptowaną aksjologię i zawiera gwarancje przestrzegania elementarnych praw i wolności jednostki, pozwala tę niepewność utrzymać w ryzach. Niepewność jest również wpisana w istotę prawa, jej źródłem jest sama norma prawna. Ta

konstrukcja gramatyczna poddawana wykładni w różnych epokach, z uwzględnieniem wielu kontekstów, w tym politycznych, społecznych i ekonomicznych, przez podmioty o różnym poziomie wiedzy, doświadczenia i rozmaitych preferencjach, jest „żywą strukturą”, nacechowaną niepewnością. Prawo administracyjne jest tą spośród dziedzin prawa w której niepewność, zarówno na poziomie stanowienia, wykładni, jak i stosowania prawa wynika ze specyfiki materii, którą reguluje, z wpisanej w naturę administrowania bezpośredniości (aktualności), kolizyjności i dyskrecjonalności. Poza tym, tak w prawie administracyjnym, jak w każdej innej dziedzinie prawa, niepewność wynika z błędów popełnianych przez człowieka jako prawotwórcy, interpretatora i wykonawcy norm prawnych. Tak rozumianej niepewności prawa nie można, rzecz jasna, postrzegać jako antonimu pewności prawa. Podczas, gdy niepewność prawa i związana z nią niepewność sytuacji podporządkowanej temu prawu jednostki są nieodłącznymi elementami rzeczywistości, pewność prawa i pewność sytuacji prawnej jednostki to idee, których jednostka wciąż poszukuje, ponieważ daje jej to upragnione poczucie bezpieczeństwa.

W monografii starałam się wykazać, że system prawa dysponuje całym wachlarzem środków łagodzących niepewność w sferze dyskrecjonalnej administracji, w tym na płaszczyźnie władztwa planistycznego gminy. Oczywiście podstawową rolę odgrywa tutaj aksjologia systemu prawa, ucieleśniona w postaci zasad prawa, na czele z zasadą praworządności, równości i proporcjonalności. Istotne znaczenie mają też procedury i formy, w jakich określone działania administracji są podejmowane, w tym procedury uchylania i zmiany prawa. W doktrynie podkreśla się, że nieuchronną niepewność w prawie administracyjnym, zwłaszcza materialnym, trzymają w ryzach normy procesowe. Dają one jednak w istocie pewność co do sposobu działania, ale już nie co do jego rezultatu. Nie sposób pominąć również w tym miejscu roli nadzoru i kontroli w prawie administracyjnym, na czele z kontrolą sądową, zwłaszcza jeżeli chodzi o sferę „oswajania” niepewności sytuacji prawnej jednostki. Istotne znaczenie ma tutaj utrwalona praktyka orzecznicza. Jednak nie sposób nie dostrzec, że chociaż mechanizmy nadzoru i kontroli w administracji mają z założenia łagodzić tę niepewność, mogą ją niekiedy pogłębiać.

4.2. Metody badawcze

Analizowany w niniejszym opracowaniu problem zdeterminował dokonany przeze mnie wybór metod badawczych, spośród których podstawową jest metoda dogmatyczna - analizy tekstu prawnego, poglądów doktryny oraz dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych. W związku z tym, że podjęte rozważania koncentrują się wokół zagadnień szczegółowej dziedziny prawa, jaką jest prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego, niezbędne było - w moim przekonaniu - odwoływanie się, zwłaszcza w trzech ostatnich rozdziałach, do treści konkretnych regulacji prawnych i rozważenie różnych wariantów rozwiązań normatywnych. Pełni ono istotną funkcję argumentacyjną dla przyjętych założeń teoretycznych. Diagnoza przyczyn i skutków niepewności sytuacji prawnej jednostki przeprowadzana jest przede wszystkim w odniesieniu do prawa pozytywnego, zaś sfera niepewności związanej z wykładnią i stosowaniem prawa jest brana pod uwagę o tyle, o ile stanowi rezultat konkretnego rozwiązania prawnego.

Perspektywa historyczno-prawna oraz prawnoporównawcza odgrywają w niniejszej pracy rolę drugoplanową. Metoda historyczna została zastosowana w tych obszarach analiz, w których kierunek ewolucji określonych mechanizmów planowania przestrzennego odcisnął zasadnicze piętno na obecnym kształcie rozwiązań prawnych. Podobnie rzecz się ma w przypadku metody prawnoporównawczej. Do sformułowania wniosków na tle obcych rozwiązań prawnych wybrałam głównie regulacje prawne wybranych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, o wspólnych z Polską uwarunkowaniach kulturowo-historycznych, które mogą stanowić inspirację, albo przynajmniej pole do refleksji, dla polskiego

prawodawcy. Jestem zdania, że na gruncie planowania i zagospodarowania przestrzeni, tak silnie osadzonym w rzeczywistości geograficznej, społecznej, ekonomicznej i kulturowej, badania prawnoporównawcze należy prowadzić z uwzględnieniem „wspólnych mianowników”. Z tego też względu nie sięgnęłam do systemów kształtowania przestrzeni w Wielkiej Brytanii, Francji, czy w krajach Beneluksu, które, choć uznawane za wzorcowe, wyrosły na zupełnie odmiennej płaszczyźnie historyczno-kulturowo-ekonomiczno-mentalnościowej. Podstawowym punktem odniesienia podjętych w opracowaniu analiz jest zatem kontekst rodzimego systemu prawnego, dorobku doktryny i praktyki prawniczej oraz - w niezbędnym zakresie - filozofii prawa, teorii zarządzania, socjologii, geografii, urbanistyki i architektury.

4.3. Tezy badawcze

Przyjęty zakres analiz i obrane metody badawcze doprowadziły do sformułowania następujących tez:

Teza I. Zracjonalizowany model miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zakłada, że jest to plan najtrafniejszy, optymalny, najpełniej realizujący założone cele w danych warunkach uwzględniających zarówno ramy prawne, w tym aksjologię systemu prawa, jak i uwarunkowania środowiskowe, społeczne i polityczne, a także zmienność otaczającej rzeczywistości. Jest to plan zracjonalizowany zarówno wewnątrz (w ocenie organu projektującego i uchwalającego plan), jak i zewnątrz (w ocenie jego adresatów, organu nadzoru, sądu administracyjnego). Jest to jednak model idealizacyjny (kontrfaktyczny), ponieważ realizacja zakładanych celów planu nie jest w pełni możliwa. Ich wielość i różnorodność powoduje, że mogą się one wzajemnie wykluczać, albo z uwagi na specyfikę uwarunkowań społeczno-przestrzennych, albo też dlatego, że niektóre cele formułowane są w postaci wymagającej permanentnej działalności administracji i, jako takie, nigdy nie zostaną w pełni osiągnięte (np. zapewnienie bezpieczeństwa publicznego). Nie zawsze (w istocie rzadko) udaje się również pogodzić w planie kolidujące ze sobą interesy publiczne i indywidualne, związane z zagospodarowaniem przestrzeni. Zadaniem organów gminy odpowiedzialnych za uchwalanie planu jest dążenie do urzeczywistnienia wyżej wskazanych założeń w jak najpełniejszym możliwym zakresie dla realizacji dobra wspólnego.

Teza II. Niepewność jest nieodłącznym elementem administrowania. Jej źródłem są nie tylko błędy popełniane w procesie stanowienia, stosowania i egzekwowania prawa, jest nim przede wszystkim natura prawa. Niepewność sama w sobie nie jest zjawiskiem negatywnym. Przekształca się w nie dopiero wówczas, gdy jej naturalne granice, wynikające z istoty prawa, zostaną przekroczone. Dzieje się tak, gdy zmienność prawa nie jest uzasadniona racjonalnymi przesłankami procesu legislacyjnego, a niejedności orzecznictwa nie da się usprawiedliwić indywidualnością każdej ze spraw. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zasadnie uznawany za najbardziej optymalny instrument kształtowania przestrzeni i najwyższą możliwą gwarancję stabilności stosunków prawnych w tym obszarze, generuje niepewność. Ta niepewność ujawnia się zarówno na poziomie regulacji ustawowych, upoważniających organ gminy do stanowienia planu, jak też w sferze prawotwórczych działań organu, na płaszczyźnie stosowania regulacji planistycznych, a wreszcie w sferze nadzoru i kontroli nad planem. Nie jest ona jedynie wynikiem wad unormowań ustawowych, czy uchybień popełnionych przez organy uchwalające, interpretujące oraz stosujące plany miejscowe, ale stanowi również rezultat określonej polityki administracyjnej lub naturalny, nieodzowny element procesu administrowania, umożliwiającą realizację władztwa planistycznego.

Teza III. Kluczowym gwarantem ochrony prawnej jednostki przed nadmierną ingerencją organów administracji w prawo własności nieruchomości jest konstytucja, która

stanowi trwałą, aksjologiczny fundament systemu prawa, będący najważniejszym punktem odniesienia w sferze rozwiązywania wielopoziomowych konfliktów wartości i interesów w administracji publicznej. Zasady przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, dobra wspólnego oraz sprawiedliwości społecznej, pozostając w opozycji do relatywizmu aksjologicznego oraz sceptycyzmu etycznego, stanowią wzorzec dla wszystkich podmiotów tworzących i stosujących miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako elementarne wyznaczniki słusznego prawa.

Teza IV. Przyznanie organom gminy tak silnego instrumentu ingerencji w prawo własności nieruchomości, jakim jest prawo do uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, musi być równoważone poprzez mechanizmy prawne zapobiegające nadużywaniu władztwa administracyjnego. Są to mechanizmy solidnie umocowane aksjologicznie, ponadczasowe, zakorzenione w wartościach stanowiących podstawy ustroju, odporne na zmiany prawne i polityczne, które tworzą fundament ochrony prawa własności w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Należą do nich: zasada wolności zabudowy, zasada proporcjonalności oraz zasada równości wobec prawa.

Teza V. Wolność zabudowy jako wartość, której gwarantem jest konstytucyjnie chronione prawo własności nieruchomości, jest ustrojowym fundamentem wszystkich regulacji z zakresu działalności inwestycyjno-budowlanej. Dzięki swojemu konstytucyjnemu pochodzeniu stanowi stabilne, niezależne od zmian społecznych, politycznych i ekonomicznych, kryterium wszelkich działań ustawodawcy, prawodawcy podustawowego, organów stosujących prawo, a także sądów administracyjnych sprawujących kontrolę administracji publicznej. Stanowi tym samym gwarancję ochrony praw jednostki w jednej z najbardziej podatnych na konflikty społeczne sferze, jaką jest planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Uczynienie wolności zabudowy centralną instytucją w tej dziedzinie prawa chroni przed nadużyciem władzy ze strony zarówno prawodawcy, jak i podmiotów stosujących prawo, wymusza bowiem każdorazowe uzasadnienie wprowadzenia określonego instrumentu ingerencji w tę wolność. Zapobiega tym samym sytuacjom, w których interes jednostki jest poświęcany w imię niesprecyzowanego, ogólnie ujętego interesu publicznego.

Teza VI. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest źródłem przysługującego właścicielowi prawa do zagospodarowania nieruchomości. Źródłem tego prawa jest godność człowieka, a jego podstawowym gwarantem - konstytucja. Rolą planu miejscowego jest natomiast osiągnięcie względnego uporządkowania stosunków społecznych odnoszących się do zagospodarowania przestrzeni, zapewnienie realizacji interesu publicznego w przestrzeni przy maksymalnym możliwym poszanowaniu interesów jednostki, przy jej pełnym upodmiotowieniu. Przyjęty w polskim porządku prawnym model tego podstawowego narzędzia kształtowania przestrzeni umożliwia osiągnięcie wskazanego celu.

4.4. Struktura pracy

Realizacja głównego celu badawczego niniejszego opracowania wymagała ustalenia źródeł niepewności sytuacji prawnej jednostki w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego i płaszczyzn, na jakich występuje, a następnie jej skali i możliwych skutków. Punktem wyjścia dla realizacji przyjętych założeń jest zaproponowany w pierwszym rozdziale zracjonalizowany, kontrfaktyczny model miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Elementy tego modelu stanowiły przyczynek do wyodrębnienia pięciu płaszczyzn niepewności sytuacji prawnej jednostki. Rezultatem powyższego jest konstrukcja monografii składającej się ze wstępu, sześciu rozdziałów oraz zakończenia. Kolejne rozdziały pracy zawierają analizę przyczyn i skutków niepewności sytuacji prawnej jednostki związanej z juretyczną konstrukcją planu miejscowego, niepewności wynikającej z nadal nieugruntowanego systemu materialnoprawnych gwarancji ochrony prawa własności, niepewności będącej rezultatem ciągle jeszcze niedojrzałego systemu partycypacji społecznej

w procesie stanowienia miejscowego planu, wreszcie niepewności związanej z przyjętym modelem nadzoru i kontroli nad planem miejscowym, w tym, z brakiem spójnej koncepcji dostępu jednostki do sądu w sprawach dotyczących gminnych uchwał z zakresu planowania przestrzennego. Pozwoliło to na zidentyfikowanie i ocenę skuteczności prawnych mechanizmów ograniczania niepewności, zwłaszcza jej niekorzystnych, niepożądanych aspektów.

Pierwszy rozdział monografii jest poświęcony istocie i źródłom pewności i niepewności prawa w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. Mając na uwadze przyjętą w niniejszej pracy perspektywę prawotwórstwa lokalnego, którą jest sytuacja prawna jednostki, sięgnęłam do dwóch modeli teorii prawotwórstwa - do uznawanej za kluczową koncepcji racjonalności instrumentalnej oraz do nowszej koncepcji - racjonalności komunikacyjnej. Ten zabieg pozwolił na ukazanie złożoności i wielowymiarowości legislacji planistycznej. Zwieńczeniem tej części pracy jest próba skonstruowania modelu korzystania z przysługującej organom gminy swobody decyzyjnej w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie przesłanek, jakie powinny zostać spełnione, aby możliwe było uznanie procesu planistycznego i jego efektu finalnego w postaci miejscowego planu, za zracjonalizowane.

W rozdziale drugim dokonałam analizy jurydycznej konstrukcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z perspektywy sytuacji prawnej jednostki. Wyróżniłam i przeanalizowałam niepewność sytuacji prawnej jednostki związaną z „rdzeniem” tego aktu, czyli jego niejednoznacznie normatywnym charakterem. Na podstawie poczynionych w niniejszym rozdziale uwag sformułowałam tezę o zasadności odejścia od koncepcji przyznającej planom miejscowym rangę aktów normatywnych - aktów prawa miejscowego, co, według mnie, rozwiązałoby szereg problemów związanych z przyjętym przez ustawodawcę modelem planu miejscowego, a nawet ze spójnością całego systemu planowania przestrzennego na szczeblu gminy, nie umniejszając przy tym roli planów w systemie kształtowania ładu przestrzennego. Założenie o nienormatywnym charakterze planu miejscowego wyeliminowałoby zarzut naruszania standardów konstytucyjnych poprzez ograniczanie prawa własności nieruchomości w drodze aktu normatywnego podustawowego. W tej koncepcji miejscowe plany, nie tracąc mocy wiążącej, wpisałyby się w albo w system aktów stosowania prawa w szerokim znaczeniu -aktów o szczególnym charakterze (akty indywidualne „wielokrotnego stosowania”), albo otworzyłyby „nową sferę działania administracji”. Poza tym, uznanie braku normatywności planu miejscowego zakończyłoby wieloletni, nadal niezakończony spór dotyczący dopuszczalności objęcia planu miejscowego kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Wbrew założeniom ustawodawcy, kategoryczne określenie w ustawie statusu prawnego planu miejscowego nie wyeliminowało licznych niejasności i sporów dotyczących nawet tak fundamentalnych kwestii, jak relacja tego aktu do rozporządzeń wykonawczych do ustawy. To zagadnienie ma szczególną wagę w sferze reglamentacji budowlanej, w której podstawą wydania zezwoleń na rozpoczęcie szeregu inwestycji jest zgodność projektu budowlanego zarówno z ustaleniami przyjętymi w planie miejscowym, o ile na danym terenie obowiązuje, jak i rozporządzeniami zawierającymi przepisy techniczno-budowlane. Gdyby przyjąć równorzędność tych aktów w hierarchii źródeł prawa, mogłoby dojść do sytuacji, w której ustalenia planu byłyby sprzeczne z normami zawartymi w rozporządzeniach, co zachwiałoby spójnością systemu prawa. Wentylem bezpieczeństwa przeciwdziałającym takiemu zagrożeniu jest przyjęcie prymatu rozporządzenia nad aktem prawa miejscowego, w tym nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Osobny element rozważań stanowi podnoszony w doktrynie i orzecznictwie spór co do związania organów stanowiących plan miejscowy standardami techniki prawodawczej zawartymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki

prawodawczej. Wyraziłam pogląd, wedle którego zasady te stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez każdego prawodawcę. Dyrektywy techniki prawodawczej stanowią element kryterium oceny legalności planu miejscowego w procedurze nadzoru i kontroli nad tym aktem, z tym zastrzeżeniem, że źródła ich obowiązywania należy upatrywać nie tyle w formalnym związaniu organów gminy powołanym wyżej rozporządzeniem w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, ile przede wszystkim w stanowiącej pochodną zasady demokratycznego państwa prawa zasadzie bezpieczeństwa prawnego, na którą składa się zasada prawidłowej legislacji.

Za źródło niepewności sytuacji prawnej jednostki związane z jurydyczną konstrukcją planu miejscowego uznałam również szeroki zakres władztwa organów gminy w kwestii zarówno przystąpienia do uchwalenia planu miejscowego, jak i określenia obszaru, jaki ma być objęty planem. Ten stan niepewności będzie się utrzymywał na stałym, wysokim poziomie dopóty, dopóki organy gminy będą traktować władztwo planistyczne w aspekcie fakultatywności uchwalenia planu jako strefę niemal niczym nieograniczonej swobody. By temu przeciwdziałać, nie trzeba jednak stosować radykalnych środków w postaci narzucania gminom przez ustawodawcę w szerszym zakresie obowiązku uchwalenia planu miejscowego; wystarczyłaby zmiana podejścia do władztwa i postrzeganie go jako „powinności stałego czuwania nad stanem warunków uzasadniających podjęcie działań zmierzających do realizacji celów wyrażonych w normach prawnomateriałnych”. Aby należycie ocenić możliwość i potrzebę uchwalenia na danym obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organy gmin powinny przywiązywać większą wagę do czynności w tzw. fazie przedlegislacyjnej procesu planistycznego, tworząc również na tym wstępnym etapie instrumenty partycypacji społecznej.

W tej części monografii ukazałam również proces uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako arenę konfliktów wartości i interesów. Wyraziłam pogląd, że planowanie przestrzenne powinno być narzędziem służącym zapobieganiu konfliktom przestrzennym przez taką alokację w przestrzeni wykluczających się i kolizyjnych funkcji gospodarczych oraz aktywności społecznych, żeby ograniczyć skalę powstających negatywnych, technologicznych efektów zewnętrznych. Planowanie jest również narzędziem służącym zarządzaniu już zaistniałymi konfliktami przestrzennymi. Nawiązując do podejścia sytuacyjnego w teorii decyzji, zaproponowałam odejście od tradycyjnego postrzegania konfliktów przestrzennych jako jedynie „siły niszczącej”, będącej pokłosiem dysfunkcji w działaniu administracji publicznej i spojrzenie na niejako na jeden ze sposobów twórczego, kreatywnego rozwiązywania problemów. W moim przekonaniu konieczność zmierzania się z konfliktami interesów na różnych płaszczyznach może przyczynić się do doskonalenia się uczestników organizacji i rozwoju samej organizacji, zaś „opanowanie” konfliktu sprzyja umocnieniu kontaktów między stronami oraz wzmacnia poczucie tożsamości stron, a w rezultacie przyczynia się do zwiększenia efektywności działania administracji.

Rozdział trzeci dotyczy niepewności sytuacji prawnej jednostki w kontekście granic ochrony prawa własności w planowaniu przestrzennym. W tej części pracy podjęłam próbę odpowiedzi na pytanie o realny - nie tylko teoretyczny - wymiar zasady wolności zabudowy, o jej źródło i sens jej zachowania w porządku prawnym. Poczynione wyżej spostrzeżenia dały podstawę do sformułowania wniosku, że wolność zabudowy jest pochodną prawa własności nieruchomości, a ściślej - elementem prawa do korzystania z niej. Uznając za źródło tej wolności niezbywalną godność człowieka, będącą podstawą wszelkich ludzkich praw i wolności, należy przyjąć, że ma ona charakter pierwotny względem prawa stanowionego, które jej nie kreuje, ale jedynie daje gwarancje jej respektowania. To swoiste prawnonaturalne pochodzenie wolności zabudowy gwarantowanej przez normy konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe czyni ją zasadą prawa „odporną” na zmiany dokonywane przez ustawodawcę. W konsekwencji wyeliminowanie z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym oraz z ustawy Prawo budowlane regulacji wyrażających zasadę wolności zabudowy pozostałoby bez wpływu na jej byt. Co więcej, byłoby korzystne, ponieważ dopóki te regulacje istnieją, dopóty część doktryny i praktyki będzie postrzegała wolność zabudowy jako pochodną woli ustawodawcy.

Instrumentów planowania przestrzennego, na czele z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, nie postrzegam jedynie w kategoriach ograniczenia zasady wolności budowlanej, ale również w kategorii gwarancji tej wolności. Umożliwiają one bowiem zachowanie równowagi pomiędzy interesem publicznym a interesem indywidualnym oraz pomiędzy różnymi interesami indywidualnymi (np. podmiotu zamierzającego realizować określoną inwestycję oraz właścicieli nieruchomości sąsiednich).

Aspekt podmiotowy wolności zabudowy jako prawa człowieka uzupełniłam o jej aspekt przedmiotowy - jako dyrektywy stosowania prawa i reguły wykładni prawa.

Ustalenie możliwych skutków uchwalenia i obowiązywania planu miejscowego oraz założenie, wedle którego filarami ochrony prawa własności w sferze planowania przestrzennego są: zasada wolności zabudowy, zasada proporcjonalności i zasada równości, otworzyło drogę do analizy prawnych instrumentów ochrony interesu jednostki jako dysponenta tego prawa. Punktem wyjścia tej analizy uczyniłam zastrzeżenie, że zakres ochrony jednostki w postępowaniu w sprawie uchwalenia planu miejscowego stanowi konsekwencję charakteru procedury planistycznej, która jest procedurą szczególną, prowadzącą do wydania aktu uznanego przez ustawodawcę za akt powszechnie obowiązującego prawa. Stąd, w mojej ocenie, nie należy czerpać wniosków na temat skuteczności ochrony praw jednostki w procedurze planistycznej z prostego porównania zakresu tej ochrony z ochroną udzielaną jednostce na gruncie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego.

Tematem rozdziału czwartego jest niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze partycypacji społecznej w procesie stanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przyjęłam w nim założenie, że rozstrzyganie o przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania przestrzeni zasiedlonej i użytkowanej przez wiele podmiotów o różnorodnych, często wzajemnie sprzecznych interesach, nie może odbywać się jedynie w drodze autorytatywnych, formułowanych przez organy nakazów i zakazów, ani tym bardziej poprzez mechanizmy rynkowe. Włączenie w ten proces jak największej grupy interesariuszy stwarza szansę na wspólne zdefiniowanie nieuniknionych w procesach planistycznych konfliktów interesów i wspólne wypracowanie racjonalnych rozwiązań. Wymiana i uzasadnianie wzajemnych argumentów ma też niewątpliwie walor edukacyjny; organom umożliwia poznanie oczekiwań społecznych i zidentyfikowanie konfliktów przestrzennych, członkom społeczeństwa zaś zdobycie wiedzy o skomplikowanym z natury procesie planistycznym oraz uwarunkowaniach prawnych, społecznych i ekonomicznych na danym obszarze. W dłuższej perspektywie partycypacja w procesie planowania przestrzennego kształtuje kompetencje obywatelskie.

Dostrzegłam jednocześnie, że partycypacja, obok niewątpliwych korzyści, może przynieść niepożądane skutki, związane choćby z tym, że wprowadzenie do procesu zarządzania jednostką samorządową kolejnych partnerów częściej może rodzić konflikty z tytułu ścierania się potrzeb różnych grup interesów. Może się także uwidocznić dominacja jednej z nich względem pozostałych (np. dominacja ruchów miejskich czy organizacji pozarządowych). Istnieje ponadto ryzyko, że usieciowione partnerstwo „rozmyłoby” odpowiedzialność za podejmowane rozstrzygnięcia (ograniczona przejrzystość działania, słabe mechanizmy kontroli), nie wspominając już o tym, że struktury sieciowe są łatwiejsze do zawłaszczenia i zmanipulowania przez ukryte grupy interesów.

Doświadczenia Polski i innych przywołanych w tym rozdziale państw europejskich wskazują, że regulacje prawne są narzędziem, którego efektywność zależy od wielu

czynników, głównie politycznych i społecznych; od woli organów administracji, które to prawo stosują oraz poziomu wiedzy i zaangażowania członków społeczeństwa. Wśród przedstawicieli doktryny planowania przestrzennego panuje przekonanie, że przewidziane w polskim prawie instrumenty partycypacji w procedurach uchwalania gminnych aktów planowania przestrzennego są niewystarczające. Nie sposób zaprzeczyć, że zasadnicze formy partycypacji w postaci dyskusji publicznej i uwag do projektu aktu planowania są uruchamiane na tak późnym etapie procedury planistycznej, że trudno przyjąć ich realny wpływ na treść podjętych uchwał. Z drugiej strony trzeba mieć na uwadze, że ustawa nie zawiera zamkniętego katalogu form partycypacji, umożliwiając tym samym radzie gminy rozszerzenie ustawowych jej form o formy dodatkowe na dowolnym etapie procedury planistycznej. Taki stan prawny może jednak doprowadzić do znacznego zróżnicowania poziomu partycypacji w poszczególnych gminach; władze jednych wprowadzą dodatkowe formy konsultacyjne, również na wstępnych etapach procedury planistycznej, w innych zaś ograniczą się do instrumentów partycypacyjnych przewidzianych w ustawie, co jest prawnie dopuszczalne.

Według mnie, nie należy - zwłaszcza w kwestii partycypacji w samorządzie terytorialnym - przeceniać znaczenia zmian na poziomie ustawowym. Wiara w moc sprawczą ustawy na tej płaszczyźnie może okazać się zawodna. O skuteczności partycypacji tak w planowaniu przestrzennym, jak i w innych obszarach wykonywania zadań publicznych, przesądza bowiem siła zaangażowania stron, będąca wyrazem wiedzy, przygotowania i otwartości władz lokalnych oraz poziomu świadomości obywatelskiej w zakresie uprawnień i możliwości wpływania na decyzje publiczne. Zróżnicowany poziom partycypacji w poszczególnych gminach czyni wszelkie uogólnienia w tym zakresie ryzykownymi i obciążonymi sporym marginesem błędu. Jednak bezspornie czynnikiem, który w sposób zasadniczy wpływa na skuteczność partycypacji w planowaniu przestrzennym, jest właściwa polityka informacyjna organów. Sposób przekazywania informacji musi być dostosowany do cech danej społeczności, nie tylko pod kątem charakteru i statusu prawnego obszaru, który zamieszkuje (mały, duży obszar, wieś, miasto), ale również z uwzględnieniem wieku, wykształcenia, czy aktywności zawodowej interesariuszy.

Jednocześnie wychodzę z założenia, że w systemie uchwalania aktów planowania przestrzennego partycypacja nie może osiągnąć najwyższego poziomu - poziomu współdecydowania ze względu na specyfikę tej dziedziny, wcześniej już akcentowany wysoki stopień jej specjalizacji, konieczność posiadania multidyscyplinarnej wiedzy, nie tyle z zakresu prawa i administracji, co z zakresu urbanistyki, architektury, budownictwa, transportu, ochrony środowiska, ochrony zabytków etc., a co za tym idzie, konieczność współdziałania w procesie planistycznym specjalistów z różnych dziedzin, za efekty pracy których ponosi odpowiedzialność organ wykonawczy gminy.

Rozdział piąty książki został poświęcony zagadnieniu niepewności sytuacji prawnej jednostki w sferze nadzoru i kontroli nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Balansując pomiędzy koniecznością poszanowania idei pomocniczości i samodzielności gminy a obowiązkiem eliminowania z obrotu prawnego wszelkich aktów prawotwórczych naruszających w sposób istotny normy aktów wyższego rzędu, wojewodowie oraz sądy administracyjne same stają często w obliczu niepewności prawa, a co więcej, stwierdzając nieważność planów miejscowych, same tę niepewność powodują. Jednak, mimo sygnalizowanych w tej części pracy mankamentów prawnej ochrony jednostki w systemie nadzoru i kontroli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uprawniony jest wniosek, że przyjęty w naszym kraju model nie wymaga rewolucyjnych zmian, a jedynie korekt likwidujących stan niepewności prawa. W sferze planowania przestrzennego istnieją bowiem nadal płaszczyzny, w których sądowa ochrona praw jednostki

podlega znacznemu ograniczeniu, a nawet wyłączeniu. Mowa tu o niedopuszczalności skargi na beczynność legislacyjną organów gminy, a także o braku instrumentu prawnego dającego podstawy do wzruszenia aktów indywidualnych wydanych w oparciu o uchwałę, której nieważność stwierdził sąd. W pierwszym przypadku istniejący stan prawny uzasadnia się wprawdzie względami szczególnej ochrony prawotwórczej samodzielności samorządu terytorialnego oraz istotą funkcji sądu jako „prawodawcy negatywnego”, jednak „niemoc” sądu w sytuacji zaniechań prawotwórczych organów osłabia zaufanie jednostek do państwa i potęguje poczucie niepewności sytuacji prawnej. W drugim zaś - brak stosownej regulacji tak zasadniczej z punktu widzenia praw jednostki kwestii nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia, będąc wynikiem zaniedbania ustawodawcy. W tak newralgicznym obszarze, jakim jest prawotwórstwo samorządowe, minimalne standardy ochrony sądowej powinny w szczególności obejmować wprowadzenie instrumentu ochrony jednostki przed beczynnością prawotwórczą organów samorządu oraz nie budzące żadnych wątpliwości, kategoryczne uregulowanie wpływu wyroku stwierdzającego nieważność uchwały na obowiązywanie wydanej na jej podstawie decyzji administracyjnej.

Z punktu widzenia wartości, jaką jest pewność prawa i pewność sytuacji prawnej jednostki, niekorzystny jest stan rozproszenia norm prawnych w różnych aktach prawnych, co uwidacznia się szczególnie w sferze problematyki orzeczeń sądowych. Stąd zasadne jest przeniesienie norm dotyczących sądowej kontroli uchwał i zarządzeń organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego z samorządowych ustaw ustrojowych do ustawy regulującej postępowanie przed sądami administracyjnymi.

W rozdziale szóstym poruszyłam zagadnienie niepewności dostępu jednostki do sądu w sprawach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie stanowi ono element analizowanego w poprzednim rozdziale systemu kontroli aktów planowania przestrzennego, jednak, zważywszy na złożoność tego zagadnienia oraz fakt, że prawo jednostki do sądu jest podstawowym gwarantem legalności polityki przestrzennej gmin, zasługiwało ono na osobną analizę.

Uznaję, że źródła problemu dotyczącego oceny legitymacji skargowej w sprawach uchwał samorządowych należy upatrywać w pewnej przyjętej przez administratywistów konwencji, której punktem wyjścia jest model skargi na klasyczny akt administracyjny, czyli na decyzję administracyjną, bez należytego uwzględnienia specyfiki uchwał samorządowych. Dlatego też w licznych opracowaniach naukowych oraz orzeczeniach sądów wyrażany jest pogląd, wedle którego interes prawny skarżącego uchwałę samorządową musi być „bezpośredni”, „aktualny”, „realny” i musi wynikać z „obowiązującego przepisu prawa”. Bezpośredniość i realność interesu dotyczy związku pomiędzy sytuacją prawną danego podmiotu a normą materialnoprawną, z której ten interes się wywodzi. O ile ocena „bezpośredniości” i „realności” interesu prawnego nie nastęcza z reguły trudności w przypadku skarg na decyzje administracyjne, o tyle może być skomplikowana w sprawach skarg na akty o zupełnie odmiennym charakterze prawnym i funkcji, w tym na uchwały z zakresu planowania przestrzennego. Dlatego też procesy kontroli stosunków stosowania i stanowienia prawa powinny być różne - pierwszy obejmuje badanie poprawności dokonanej przez organ subsumpcji, podczas, gdy drugi - badanie zgodności zaskarżonego aktu z normami zawartymi w aktach wyższego rzędu.

W rozdziale szóstym odniosłam się do kluczowych wątpliwości i sporów dotyczących legitymacji skargowej w sprawach uchwał samorządowych, związanych z wykładnią formuły „naruszenia interesu prawnego”. Praktyka sądowa ewoluuje w kierunku pełniejszej realizacji prawa do inicjowania sądowej kontroli aktów planowania przez wszystkie podmioty, których ustalenia tych aktów mogą dotyczyć. Nie sposób zakwestionować faktu, że inspiracją dla zmian ustawowych w tej materii jest właśnie orzecznictwo sądowe i dorobek przedstawicieli doktryny. W zjawisku analizowanej w tym rozdziale liberalizacji wymogów zaskarżania

aktów generalnych organów samorządu terytorialnego nie należy jednak upatrywać bariery dla uchwalania aktów planowania przestrzennego. Z jednej bowiem strony, prawo do inicjowania sądowniczo-administracyjnej kontroli aktów planowania przestrzennego wynika z wyjątkowego charakteru tych aktów, w tym z ich ingerencji w jedno z podstawowych, konstytucyjnych praw człowieka - prawo własności nieruchomości, z drugiej zaś - prawo zawiera odpowiednie mechanizmy, takie jak np. konstrukcja stanu powagi rzeczy osądzonej, zapobiegające destabilizacji stosunków prawnych, w tym przypadkiem wielokrotnego kontrolowania przez sądy tych samych ustaleń planistycznych.

4.5. Wnioski (wyniki badań)

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest źródłem przysługującego właścicielowi prawa do zagospodarowania nieruchomości. Źródłem tego prawa jest godność człowieka, a jego podstawowym gwarantem - konstytucja. Rolą planu miejscowego jest natomiast osiągnięcie względnego uporządkowania stosunków społecznych odnoszących się do zagospodarowania przestrzeni, zapewnienie realizacji interesu publicznego w przestrzeni przy maksymalnym możliwym poszanowaniu interesów jednostki, przy jej pełnym upodmiotowieniu. Przyjęty w polskim porządku prawnym model tego podstawowego narzędzia kształtowania przestrzeni umożliwia osiągnięcie wskazanego celu.

Ustalenia planu miejscowego są wypadkową regulacji prawnych obowiązujących w czasie jego przygotowania i uchwalania wraz z ich aksjologią, cech fizycznych danego obszaru, a także aktualnych uwarunkowań społecznych i politycznych. Już choćby z tego względu sfera władztwa planistycznego gminy nie jest i nie może być wolna od niepewności. Źródłem tej niepewności może być zarówno samo prawo, którego pełnej treści należy poszukiwać również poza literalnym brzmieniem przepisu, jak i działania podmiotów, które to prawo wykładają i stosują. Pewne przejawy niepewności prawa, a w konsekwencji, niepewności sytuacji prawnej jednostki, trzeba traktować jako element ludzkiej egzystencji, „zanurzenia litery prawa w rzeczywistości”. Akceptacji takiego stanu na gruncie planowania przestrzennego sprzyja system prawnych gwarancji ochrony interesu jednostki przed nadużyciem władzy ze strony organów administracji publicznej. Wśród tych gwarancji kluczową rolę pełnią konstytucyjne mechanizmy ochrony własności, na czele z zasadą wolności zabudowy, zasadą pomocniczości, zasadą proporcjonalności i stanowiącą jej element zasadą ważenia interesów. Na straży realizacji tych zasad stoi system nadzoru i sądowej kontroli prawotwórczych aktów organów gminy, system roszczeń odszkodowawczych przysługujących właścicielowi i użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a wreszcie system partycypacji społecznej w procesie stanowienia planu. Stanowią one zabezpieczenie interesu jednostki przed wykorzystaniem władztwa planistycznego organów gminy dla realizacji celów nie znajdujących oparcia w systemie prawa. Najskuteczniejsze są niewątpliwie te mechanizmy ochrony praw jednostki, które są uruchamiane dopiero po uchwaleniu planu. Jednak, co wypada podkreślić, użycie tych mechanizmów może wywołać „uboczny efekt” w postaci powstania bądź zwiększenia stanu niepewności sytuacji prawnej jednostki. Chodzi tu o skutki utraty mocy prawnej planu miejscowego, który kształtował przeznaczenie i sposób zagospodarowania nieruchomości na danym obszarze.

Żadnemu z interesów - ani publicznemu, ani indywidualnemu, ustawodawca nie może przyznawać absolutnego prymatu na gruncie prawa administracyjnego, w tym prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni. Podejmowane w przeszłości próby tworzenia hierarchii interesów, przyznawania przywilejów jednym interesom kosztem innych, nie przyczyniły się ani do rozwoju społeczeństw, którym takie reguły narzucono, ani do rozwoju jednostek. Przyznanie pierwszeństwa interesowi publicznemu względem interesów indywidualnych może - w skrajnej postaci - doprowadzić do uniformizacji ludzkich postaw -

a w rezultacie do zahamowania rozwoju wspólnoty, a prawo sprowadzić do narzędzia uzasadniania bieżących celów politycznych. W takim systemie gwarancje ochrony praw jednostki są iluzoryczne. Mimo, że istnienie tych zagrożeń nie pozostało jedynie w sferze teorii, ale stało się udziałem wielu społeczeństw, w tym polskiego, w ostatnim okresie na gruncie planowania i zagospodarowania przestrzennego pojawia się niepokojąca idea powrotu do uprzywilejowania interesu publicznego. Mowa tu o art. 4 ust. 4 projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 maja 2019 r., w myśl którego, „w gospodarowaniu przestrzenią interes publiczny jest nadrzędny nad interesem jednostki”.

Póki co zasada ważenia interesu publicznego i interesów indywidualnych pozostaje jednym z fundamentów systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Uwzględniając jednak kontekst systemowy, można dojść do wniosku, że od pewnego czasu następuje proces stopniowego odchodzenia od tej zasady, który odbywa się w drodze systematycznego wprowadzania do porządku prawnego ustaw specjalnych, dotyczących inwestycji publicznych, szczególnie istotnych z punktu widzenia interesu państwa (tzw. specustaw). Te ustawy, zawierające szereg odstępstw od wiodących regulacji, zawartych m.in. w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w ustawie Prawo budowlane, mają na celu uproszczenie i przyspieszenie procedur zmierzających do uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie i prowadzenie inwestycji. Nie może umknąć uwadze fakt, że ten cel jest realizowany poprzez niespotykane w innych procedurach administracyjnych ograniczenie środków ochrony interesów jednostek - prawnych dysponentów nieruchomości. Jakkolwiek nie sposób zanegować potrzeby wprowadzenia do porządku prawnego szczególnych procedur dla realizacji inwestycji publicznych o znaczeniu strategicznym dla gospodarki kraju (i ich niewątpliwej skuteczności), tak nie można akceptować sposobu, w jaki dokonuje tego polski ustawodawca. Każdemu rodzajowi inwestycji poświęca się odrębną specustawę, dopuszczającą inwestowanie nawet z pominięciem podstawowych instrumentów kształtowania przestrzeni, z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego włącznie. Specustawy, które, wbrew prognozom sprzed niemal dwóch dekad, zajęły trwałe miejsce w systemie gospodarki nieruchomościami, tworzą niespójną mozaikę w większości niedopracowanych, różniących się nawzajem w nieuzasadniony sposób rozwiązań. Ilość specustaw i szybkie tempo ich uchwalania tworzy ponurą wizję koniunkturalizmu i instrumentalizmu w tworzeniu prawa. W nadmiarze skomplikowanych, nieprzejrzystych procedur w ramach jednej gałęzi prawa, podstawowy cel planowania przestrzennego, jakim jest osiągnięcie ładu przestrzennego, traci należną mu, pierwszoplanową pozycję. Zjawisko kompulsywnego uchwalania coraz to nowych ustaw regulujących (a w zasadzie deregulujących) sferę działalności inwestycyjno-budowlanej można by usprawiedliwić jeszcze ćwierć wieku temu, kładąc to na karb braku doświadczenia ustawodawcy i nawyków właściwych dla społeczeństwa obywatelskiego, czy braku proobywatelskiej orientacji w działaniu organów administracji wynikającej z zaszłości historycznych. Postulowana w latach 90. XX w. systemowa spójność prawa, unifikacja procedur i scalenie norm kształtujących materialne podstawy interesów prawnych jednostki w danej dziedzinie w jednej, kompleksowej ustawie, po kilku nieudanych próbach, nadal pozostają wyłącznie w sferze idei. Jeśli przyjąć, że wyjątki - zwłaszcza, gdy są nadużywane - mają tendencję do przeradzania się w regułę, to właśnie zjawisko kształtowania przestrzeni w drodze aktów wprowadzających wyjątki od reguł zawartych w ustawach wiodących staje się dowodem na bezsilność ustawodawcy i podstawowym źródłem niepewności sytuacji prawnej jednostki, którego nie sposób zaakceptować; tym groźniejszym, że uderza w podstawowe wartości konstytucyjne, z zasadą ochrony własności i zasadą pomocniczości włącznie.

Równie niebezpieczne byłoby przyznanie prymatu interesowi indywidualnemu, które stanowiłoby czynnik destrukcyjny dla wspólnoty, a ponadto - wbrew pozorom - w sposób naturalny ograniczałoby jednostkę, która koncentrowałaby się w takich warunkach wyłącznie

na własnych potrzebach. Człowiek jako istota społeczna dla swojego wszechstronnego rozwoju musi funkcjonować w ramach większej zbiorowości. Takimi podstawowymi zbiorowościami, oprócz rodziny, są gmina i państwo. Na gruncie planowania przestrzennego jednowymiarowe postrzeganie rzeczywistości, nastawienie na realizację partykularnych interesów, tak charakterystyczne dla członków wysokorozwiniętych społeczeństw, prowadzi do degradacji przestrzeni, czyniąc ją zbiorem luźno powiązanych, dysfunkcyjnych fragmentów. W bezpośredniej perspektywie grozi to dezintegracją przestrzeni, brakiem jej spójności i harmonii, a w dalszej - podziałami społecznymi i rozpadem więzi międzyludzkich. Zarówno tworząc, jak i stosując narzędzia kształtowania przestrzeni, każdy z podmiotów administrujących i administrowanych powinien czynić to ze świadomością ich ponadczasowego oddziaływania; oddziaływania w przestrzeni odziedziczonej od przodków i czekającej na przyszłe pokolenia.

Zasada wazenia interesów, w tym interesu publicznego i interesu jednostki, jako jedno z głównych osiągnięć okresu transformacji ustrojowej, jest optymalnym środkiem rozstrzygania wielopoziomowych konfliktów przestrzennych. Jej fenomen dostrzegalny jest szczególnie wyraźnie u progu trzeciej dekady XXI w., w której, w dyskusji nad ochroną wartości prowadzonej językiem nacechowanym emocjami wymusza się polaryzację stanowisk, tracąc umiejętność zniuansowanego sądu, dostrzeżenia istotnej sfery „pomiędzy”. Również sytuacja prawna jednostki na płaszczyźnie stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest sferą „pomiędzy” - pomiędzy pewnością, będącą nieosiągalną ideą zupełnej przewidywalności prawa, a niepewnością rozumianą jako stan, w którym prawo jest nieprzewidywalne, niestabilne, w którym nie ma w istocie żadnych trwałych wzorców postępowania. Dlatego w sferze prawa można mówić jedynie o pewnym stopniu pewności czy niepewności, trzeba wyodrębnić płaszczyzny niepewności, identyfikować jej przyczyny i w konsekwencji - wypracowywać sposoby jej minimalizowania wszędzie tam, gdzie to możliwe i potrzebne. Można ten stan wyrazić za pomocą prostej formuły: tyle pewności, ile możliwe, tyle niepewności, ile konieczne.

Prawodawca, ustanawiając ograniczenia praw i wolności jednostki, nie może czynić tego z pominięciem (często deprecjonowanej i marginalizowanej współcześnie) humanistycznej perspektywy, w której człowiek jest istotą nakierowaną na prawdę i dobro, a zatem taką, której wolność nie popycha do czynienia zła, do postępowania wbrew interesowi wspólnoty, do której przynależy. Z perspektywy zaś jednostki przyznanie ustawodawcy, a z jego upoważnienia, również organom gminy, prawa do decydowania o sposobie korzystania z nieruchomości nie może być traktowane jako atak na jej wolność, na zagwarantowane jej konstytucyjnie prawo własności. Wykonywane w duchu wartości konstytucyjnych, zabezpiecza bowiem tę wolność zarówno w relacjach wertykalnych - na linii jednostka - państwo/gmina, jak i horyzontalnych - pomiędzy jednostkami. Jednostka jest częścią określonej społeczności i z racji tego nie może realizować swoich interesów zarówno w oderwaniu od interesów społeczności, do której przynależy jako pewnej całości, jak i w oderwaniu od interesów poszczególnych członków tej społeczności. Prawo własności nieruchomości nie jest i nie może być postrzegane jako „święte” i nienaruszalne; jego „społeczną” naturę należy traktować jako aksjomat.

4.6. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych

Wprowadzenie

Moje pozostałe osiągnięcia naukowo-badawcze obejmują działalność publikacyjną prezentowaną w różnych formach wypowiedzi naukowej oraz aktywny udział w międzynarodowych oraz krajowych konferencjach naukowych. Łącznie na mój dorobek naukowy, oprócz monografii habilitacyjnej, składają się: 1 monografia naukowa, 23 rozdziały w recenzowanych monografiach wieloautorskich (w tym 6 rozdziałów w języku angielskim), 11 artykułów w czasopiśmie naukowych, w tym 1 mający status przyjętego do druku (3 artykuły w języku angielskim), współautorstwo 2 komentarzy do ustaw, 3 rozdziały podręczników oraz współautorstwo 2 sprawozdań z konferencji naukowych. Na mój dorobek składa się również współredakcja i redakcja numeru czasopisma naukowego oraz 40 publikacji popularnonaukowych w postaci praktycznych komentarzy i 3 analiz linii orzeczniczych w Systemie Informacji Prawnej LEX dla Wydawnictwa Wolters Kluwer Polska. Publikowałam w języku polskim i angielskim. Przygotowana przeze mnie monografia oraz rozdziały w monografiach były publikowane w takich wydawnictwach, jak: Wolters Kluwer Polska (wcześniej LexisNexis), Wydawnictwo UMCS, Wydawnictwo KUL, Wydawnictwo UŁ, Wydawnictwo Peter Lang. Z kolei artykuły naukowe były publikowane w czasopiśmie: Samorząd Terytorialny, Studia Iuridica Lublinensia, Folia Oeconomica Lodziana, Administracja: Teoria. Dydaktyka. Praktyka, Annales UMCS sectio G (Ius) i Przegląd Prawa Administracyjnego. Ostatnia publikacja została przyjęta do druku w czasopiśmie Studia Regionalne i Lokalne. Szczegółowy wykaz publikacji znajduje się w wykazie osiągnięć naukowych (załącznik nr 4).

Za pracę doktorską pt. *Istota pozwolenia na budowę w perspektywie kształtowania ładu przestrzennego* otrzymałam w maju 2008 r. nagrodę Ministra Infrastruktury w 42. konkursie na najlepszą pracę doktorską w dziedzinie gospodarki przestrzennej.

Wśród moich zainteresowań naukowych można wyodrębnić trzy główne obszary badawcze:

- 1) prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego,
- 2) instrumenty reglamentacji prawnobudowlanej,
- 3) sfera dyskrecjonalnych kompetencji organów administracji publicznej.

Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego

Impulsem do napisania artykułu pt. *Oplata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem (zmianą) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wybrane zagadnienia)*, (*w:!* *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 801 - 814, ISBN 978-83-7601-323-7) były pojawiające się od lat w doktrynie i orzecznictwie rozbieżności związane z wykładnią i stosowaniem przepisów dotyczących tej opłaty. W tym opracowaniu przedstawiłam i uargumentowałam stanowisko odnośnie do procedury ustalania tej opłaty w przypadku uchwalenia (zmiany) planu miejscowego oraz dopuszczalności jej ustalania w stosunku do obszarów pozbawionych miejscowego planu.

Szczególnym aspektem moich zainteresowań z zakresu kształtowania ładu przestrzennego jest ochrona środowiska. Znalazło to wyraz m.in. we współautorstwie (z J. Stelmasiakiem) rozdziału X pt. *Ochrona środowiska w planowaniu przestrzennym i w prawie budowlanym* w podręczniku akademickim pt. *Prawo ochrony środowiska* (red. J. Stelmasiak, wyd. 1, Warszawa 2009, s. 419-436, ISBN 978-83-7620-001-9; wyd. 2, Warszawa 2010, s. 419 - 436,

ISBN 978-83-7620-405-5), w którym dokonano przeglądu i analizy kluczowych instrumentów ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym i w prawie budowlanym.

Artykuł pt. *Bariery ochrony krajobrazu w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego*, (/w:/ *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa 2017, s. 576-596, ISBN 978-83-8092-624-0), napisany w okresie, w którym doktryna prawa poświęcała wiele uwagi nowym instrumentom ochrony krajobrazu, stanowił głos w dyskusji nad niewykorzystanym potencjałem tych instrumentów, które na stałe wpisały się w szeroko pojęty system kształtowania przestrzeni w Polsce. Próbując zweryfikować tezę o niezadawalającym stanie prawa w tej materii, doszłam do wniosku, że problem tkwi nie tyle w ilości i treści przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ile w interpretacji tych przepisów zwłaszcza przez organy lokalne pełniące kluczową rolę w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Brak spójności regulacji poszczególnych aktów prawnych, w tym bałagan pojęciowy, szczególnie na poziomie lokalnym, oceniałam jako wynik niewiedzy i braku wystarczającej refleksji nad docelowym kształtem przestrzeni na etapie przed rozpoczęciem prac planistycznych. Doszłam do wniosku, że organy, przytłoczone ilością formalności, których muszą dopełnić w trakcie procedury planistycznej, nie przywiązują wystarczającej wagi do klarowności języka stosowanego w planach przestrzennych, do jednoznaczności stosowanych w nich sformułowań i spójności używanych pojęć z pojęciami występującymi w aktach wyższego rzędu. Nie zważają na to, że plany, przynajmniej w swych zasadniczych częściach, mają charakter normatywny i powinny odpowiadać standardom prawotwórstwa.

Z kolei w artykule pt. *Landscape Resolution as a Legal Instrument for Protection Against Advertising Chaos in Poland (in the Context of the Individual's Right to a Safe and Aesthetic Space)*, (/w:/ *Ekologo-pravovij status ludini i gromadanina: retrospektivnij ta perspektivnij pogladi: materialni Miżnarodnoi naukovopraktičnoi konferenciji*, red. M.B. Krasnovo!, T.O. Kovalenko, Kijów 2019, s. 179-184, ISBN 978-966-7957-24-7) wskazałam na te aspekty ustawy krajobrazowej, które - właściwie stosowane - mogą przyczynić się do ograniczenia tzw. chaosu reklamowego w przestrzeni publicznej w Polsce. Zwróciłam również uwagę na prawne aspekty wprowadzania przez rady gmin tzw. opłat reklamowych.

W obszarze badawczym związanym z kształtowaniem ładu przestrzennego mieści się również obronność i bezpieczeństwo państwa. W pierwszym artykule poświęconym temu zagadnieniu, zatytułowanym *Voivodeship Spatial Development Plan as a Legal Means of Protecting Public Safety and Order in Poland. Procedural Issues* (/w:/ *Legal Aspects of the Efficiency of Public Administration*, red. P. Stanisz, M. Czuryk, J. Święcki, Lublin 2013, s. 11 - 18, ISBN 978-83-7702-786-8), analizowałam rolę planu zagospodarowania przestrzennego województwa w systemie prawnych środków ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, koncentrując się przede wszystkim na zadaniach organów wojskowych, ochrony granic i bezpieczeństwa państwa w kształtowaniu ładu przestrzennego na poziomie województwa samorządowego. Celem analizy było wykazanie, że ich kompetencje w tym zakresie nie sprowadzają się wyłącznie do uzgadniania projektu planu. Przedstawiłam również proceduralne aspekty realizacji kompetencji tych organów w procedurze uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Z kolei w rozdziale podręcznika akademickiego zatytułowanym *Obronność i bezpieczeństwo państwa w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego*, (/w:/ *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, red. M.

Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, Warszawa 2014, s. 220-249, ISBN 978-83-264-1379-7), dowodziłam tezy, że obronność i bezpieczeństwo to w każdych okolicznościach czasoprzestrzennych niezbędny i stały element harmonijnego ukształtowania przestrzeni, który organy właściwe w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego powinny brać pod uwagę w pierwszej kolejności. Analizowałam komponenty systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, które służą realizacji tych wartości. Podjęłam próbę oceny ich skuteczności oraz sformułowania prognozy dotyczące funkcjonowania tego systemu w przyszłości. Uwzględniłam przy tym szczególne zasady kształtowania polityki przestrzennej na obszarach o znaczeniu strategicznym z punktu widzenia obronności i bezpieczeństwa państwa.

Cykl czterech publikacji w obszarze kształtowania ładu przestrzennego poświęciłam analizie prawnych uwarunkowań lokalizacji obiektów o potencjalnie negatywnym wpływie na otoczenie.

Pierwszy z nich, zatytułowany *Prawno - administracyjne bariery budowy biogazowni rolniczych w Polsce*, (Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica 2012, nr 270, s. 423 - 434, ISSN 0208-6018), jest poświęcony skomplikowanemu aspektom formalnoprawnym realizacji inwestycji z obszaru poszukiwania i rozwoju alternatywnych źródeł energii, będących priorytetem europejskiej polityki energetycznej. Mając na uwadze, że celem krajów Unii było (w czasie przygotowywania publikacji) osiągnięcie minimum 12% energii pochodzącej z odnawialnych źródeł energii w ogólnym bilansie energetycznym, dokonałam analizy i oceny polskich regulacji prawno-administracyjnych dotyczących realizacji biogazowni rolniczych, uznając w rezultacie, że istotną barierą ich realizacji jest wyłączenie ich z katalogu inwestycji celu publicznego, a także brak regulacji chroniących przed immisjami zapachowymi oraz emisją metanu.

Z kolei artykuł pt. *Administrative and Legal Conditions for the Development of Wind Power Generation Industry in Poland*, (Annales UMCS, sectio G (Ius) 2018, vol. LXV, no.1, s. 127-139, ISSN 0458-4317) dotyczy kontrowersji wokół prawnych uwarunkowań realizacji elektrowni wiatrowych oraz lokalizacji zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie elektrowni wiatrowych, wprowadzonych ustawą z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Podjęłam próbę skonfrontowania zamierzeń i deklaracji ustawodawcy z problemami, które mogą wystąpić w praktyce. Starałam się dowieść prawdziwości tezy, że możliwość lokalizowania elektrowni wiatrowych na podstawie planu miejscowego przy uwzględnieniu zawartych w ustawie norm odległościowych budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z naczelnymi zasadami państwa prawa, wyrażonymi w Konstytucji, tj. zasadą równości, zasadą ochrony własności, zasadą wolności wyboru i wykonywania działalności gospodarczej oraz zasadą proporcjonalności. Sformułowałam i uargumentowałam pogląd, że cel ustawodawcy w postaci uproszczenia i zwiększenia transparentności procesu uzyskiwania pozwolenia na realizację elektrowni wiatrowej został osiągnięty zbyt dużym kosztem; kosztem złamania podstawowych standardów konstytucyjnych, na czele z zasadą proporcjonalności i z zasadą ochrony własności. Regulacje ustawy stanowią ponadto bezprecedensową ingerencję w jeden z fundamentów idei decentralizacji, a mianowicie zasadę władztwa planistycznego gminy.

Artykuł pt. *Lokalizacja inwestycji w postaci wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz obiektów i urzędzeń przeznaczonych do wytwarzania energii alternatywnej a obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - głos w dyskusji*, (Samorząd Terytorialny 2013, nr 7 - 8, s. 26 - 39, ISSN 0867-4973) stanowi przede wszystkim polemikę z tezami J. Wszółka, zawartymi w artykule pt. *Lokalizacja inwestycji w postaci wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz elektrowni wiatrowych a obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Monitor

Prawniczy 2012, nr 12). Podjęłam w nim próbę zakwestionowania poglądu, że w świetle obowiązujących wówczas regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym inwestycje w postaci wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz elektrowni wiatrowych mogły być realizowane na terenach pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. W artykule podjęłam również próbę ukazania innych kluczowych zagadnień dotyczących uwarunkowań lokalizacji inwestycji w postaci wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz infrastruktury przeznaczonej do wytwarzania energii alternatywnej.

Ostatni z omawianego cyklu artykułów, zatytułowany *Location of Animal Shelters in the Local Spatial Development Plan in Poland*, (*w:/ Legal Protection of Animals*, red. E. Kruk, G. Lubeńczuk, H. Spasowska-Czarny, Lublin 2020, s. 249-260, ISBN 978-83-227-9387-9) dotyczy problemu skuteczności ochrony zwierząt realizowanej poprzez lokalizację schronisk dla bezdomnych zwierząt w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Poddałam krytyce obowiązujące, nazbyt surowe, anachroniczne normy określające warunki lokalizacji schronisk względem siedzib ludzkich, określiłam możliwe kierunki zmian legislacyjnych w tym zakresie oraz wskazałam płynące z tym zmian potencjalne korzyści zarówno w sferze bezpieczeństwa i porządku na terenie gminy, jak i w sferze finansowania opieki nad bezdomnymi zwierzętami.

Artykuł pt. *Sądowoadministracyjna kontrola aktów planowania przestrzennego wydawanych na szczeblu gminy - aspekty materialne i procesowe*, (*w:/ Legislacja administracyjna*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, s. 575 - 585, ISBN 978-83-264-5155-3) to pierwsza z cyklu publikacji poświęconych sądowoadministracyjnej kontroli aktów planowania przestrzennego. W artykule tym skoncentrowałam się przede wszystkim na zależnościach pomiędzy rozstrzygnięciami nadzorczymi wojewody w stosunku do gminnych aktów planowania przestrzennego a kognicją sądu administracyjnego w stosunku do tych aktów. Postawione w tym artykule tezy, zwłaszcza te dotyczące legitymacji do wniesienia skargi, były przeze mnie weryfikowane w kolejnych artykułach naukowych poświęconych kontroli aktów planowania przestrzennego oraz w monografii habilitacyjnej. Natomiast w artykule pt. *Ograniczenia podmiotowe w procedurze sądowej kontroli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kontekście ochrony własności nieruchomości - wybrane zagadnienia*, (*Annales UMCS sectio G (Ius) 2020, vol. LXVII, no. 1, s. 51-64, ISSN 0458-4317*) podjęłam próbę rozstrzygnięcia doktrynalno-orzeczniczego dylematu dotyczącego udziału uczestników w postępowaniu sądowym ze skargi na gminne akty planowania przestrzennego, będącego wycinkiem szerszego problemu ochrony interesu prawnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawach ze skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontynuację rozpoczętych w tym opracowaniu badań podjęłam w jednym z rozdziałów monografii habilitacyjnej.

Artykuł pt. *Orzeczenia sądów administracyjnych w systemie gospodarki przestrzennej - perspektywa funkcjonalna i realizacyjna. Studium przypadku województwa mazowieckiego*, (współautorzy: M.J. Nowak, P. Śleszyński, Samorząd Terytorialny 2020, nr 7-8, s. 109-128, ISSN 0867-4973), obejmuje wyniki badań nad zakresem i skutecznością sądowoadministracyjnej kontroli aktów planowania przestrzennego, tym razem nie tylko z punktu widzenia nauk prawnych, ale przede wszystkim z perspektywy nauk o polityce publicznej. Celem artykułu jest doprecyzowanie roli sądów administracyjnych (w kontekście wydawanych przez nie orzeczeń dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) w systemie gospodarki przestrzennej, w tym weryfikacja hipotezy, że w sprawach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sądy administracyjne w przeważającym zakresie podtrzymują zgłoszone przez skarżących zarzuty,

dotyczące naruszenia zasady proporcjonalności oraz że zdarzenia orzecznicze są powiązane ze zróżnicowaniem gmin, tj. po pierwsze, ich typem funkcjonalnym wyróżnionym na podstawie różnych cech, a po drugie, cechami i intensywnością rozwoju społeczno-gospodarczego. W ramach realizacji celów badawczych przeanalizowano orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z lat 2005 - 2019 odnoszące się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Drugi z cyklu artykułów, przyjęty do druku w czasopiśmie „Studia Regionalne i Lokalne”, zatytułowany: *Orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Perspektywa geograficzna i związana z polityką publiczną*, (współautorzy: M. Nowak, P. Śleszyński), został poświęcony zagadnieniu zasadności i skuteczności (przede wszystkim z perspektywy sądów administracyjnych) zarzutów kierowanych w skargach do sądów administracyjnych względem studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w latach 2010-2019.

Swego rodzaju zwieńczeniem dotychczasowych badań poświęconych kształtowaniu ładu przestrzennego jest artykuł pt. *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy (miasta na prawach powiatu)*, (/w:/ *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu*, red. T. Mądry, Poznań 2019, s. 8-32, ISBN 978-83-65599-18-6), w którym, w ramach analizy zakresu i charakteru prawnych instrumentów składających się na tzw. władztwo planistyczne organów gminy, starałam się dowieść, że niezależnie od niewątpliwych mankamentów prawnej konstrukcji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie sposób uznać, że stosowanie tego narzędzia oznacza rezygnację przez organy gminy z tego aspektu władztwa samorządowego. Wątek ten kontynuowałam w jednym z rozdziałów monografii habilitacyjnej, gdzie starałam się wskazać dodatkowe argumenty na poparcie tego poglądu.

Instrumenty reglamentacji prawnobudowlanej

Ważne miejsce w mojej pracy naukowo-badawczej zajmuje problematyka prawa budowlanego, w tym prawna ochrona jednostki w sferze reglamentacji budowlanej. Efektem badań w tym zakresie jest autorstwo monografii pt. *Pozwolenie na budowę*, która ukazała się w dwóch wydaniach (wyd. 1, Warszawa 2009, ss. 356, ISBN 978-83-7620-039-2; wyd. 2, Warszawa 2012, ss. 372, ISBN 978-83-7806-706-1), będącej zmodyfikowaną i wzbogaconą o kolejne wątki badawcze wersją rozprawy doktorskiej. Była to pierwsza w Polsce monografia poświęcona pozwoleniu na budowę jako jednemu z podstawowych publicznoprawnych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego. Problematyka reglamentacji budowlanej była również przedmiotem kilku artykułów naukowych, opublikowanych zarówno w punktowanych czasopismach naukowych, jak i w recenzowanych monografiach wieloautorskich, a także napisanego we współautorstwie komentarza do ustawy Prawo budowlane, który doczekał się trzech wydań i był cytowany w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych oraz w publikacjach naukowych.

Pierwsza publikacja z omawianego zakresu, zatytułowana: *Zmiany w polskim prawie budowlanym*, (/w:/ *Probierni derżawotworiennia i zachistu praw liudini w Ukraini. Materiały z konferencji naukowej na Uniwersytecie im. Iwana Franka we Lwowie*, Lwów 2004, s. 187-189), ma charakter przeglądowy. Zawiera omówienie kluczowych zmian w polskim prawie budowlanym, które miały miejsce w 2003 r. oraz ich wpływu na sytuację prawną inwestorów.

W artykule pt. *Rejestracja budowy (przyjęcie zgłoszenia budowy) jako prawna forma działania administracji - uwagi de lege ferenda* (współautor J. Stelmasiak, /w:/ *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50 - lecie K.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 597 - 607, ISBN 978-83-60617-07-6), dokonałam analizy kluczowych problemów

związanych z ideą liberalizacji prawa budowlanego poprzez uczynienie zgłoszenia robót budowlanych podstawową formą reglamentacji budowlanej. W artykule sformułowano wniosek, że przekształcenie w znacznym zakresie reglamentacji administracyjnej (uprzedniej ingerencji państwa w proces budowlany) w policję budowlaną (ingerencję następczą, podejmowaną w sytuacji, gdy inwestor naruszy prawo), może okazać się niewystarczające dla zapewnienia ładu przestrzennego i urzeczywistnienia zasady zrównoważonego rozwoju, a zwłaszcza dla ochrony interesów prawnych osób trzecich, tym bardziej, że podstawowych barier w prawidłowym funkcjonowaniu sektora budownictwa w Polsce należy upatrywać na poziomie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz w prawnych regulacjach dotyczących ochrony środowiska, nie zaś na etapie przygotowania konkretnej inwestycji budowlanej.

W częściowo krytycznej *Glosie do wyroku NSA z dnia 22 grudnia 2009 r., II OSK 1951/08*, (Samorząd Terytorialny 2010, nr 11, s. 77 - 84, ISSN 0867-4973) skrytykowałam stanowisko Sądu odnośnie do dopuszczalności stosowania procedury odstępstwa od warunków techniczno-budowlanych w postępowaniach toczących się przed organami nadzoru budowlanego z uwagi na brak ustawowej kompetencji tych organów do stosowania omawianego instrumentu prawnego. Jednocześnie wskazałam na potrzebę zmiany ustawy Prawo budowlane w tym zakresie, nie dostrzegając żadnych - poza brakiem ustawowej kompetencji - argumentów przeciwko stosowaniu odstępstw również przez organy nadzoru budowlanego.

W artykule pt. *Decyzja o zmianie pozwolenia na budowę - uwagi na tle art. 36a Prawa budowlanego*, (*w:/ Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*, red. I. Skrzydło - Niżnik, Warszawa 2012, s. 531 - 546, ISBN 978-83-7620-858-9) rozwinęłam podjęty po raz pierwszy w monografii pr. *Pozwolenie na budowę* wątek zmiany przedmiotowej tej decyzji. Dokonałam tam pogłębionej analizy przesłanek zmiany pozwolenia na budowę w kontekście budzącej szereg wątpliwości w doktrynie i rozbieżności w orzecznictwie definicji „istotnego odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę”, przeanalizowałam również prawne konsekwencje dokonania tego odstępstwa bez wymaganej prawem decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Wskazałam ponadto na szczególne aspekty ochrony interesu prawnego w postępowaniu w sprawie zmiany pozwolenia na budowę oraz na różnice pomiędzy zmianą decyzji w trybie art. 36a Prawa budowlanego a zmianą decyzji w trybie art. 155 k.p.a.

Badania na temat dopuszczalnych granic wolności zabudowy i jej ograniczeń kontynuowałam w artykule pt. *Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy - głos w dyskusji Annales UMCS sectio G (Ius) 2017, vol. LXIV, no. 1, s. 153-170, ISSN 0458-4317*). Uznając, wbrew poglądom części przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, zasadę wolności zabudowy za jeden z kluczowych standardów kształtowania ładu przestrzennego, starałam się uargumentować tezę, że określanie przeznaczenia oraz sposobów zagospodarowania terenu w planach zagospodarowania przestrzennego bądź w decyzjach lokalizacyjnych, a także zasada, według której roboty budowlane można rozpocząć na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, nie eliminuje wolności zabudowy ani nie redukuje jej do roli dyrektywy interpretacyjnej. Sformułowalam pogląd, że uczynienie wolności zabudowy centralną instytucją w dziedzinie prawa budowlanego chroni przed nadużyciem władzy ze strony zarówno ustawodawcy, jak i podmiotów stosujących prawo. Rozważania na ten temat pogłębiłam w jednym z rozdziałów monografii habilitacyjnej, ponownie poddając weryfikacji sformułowaną wyżej tezę poprzez polemikę z najnowszymi poglądami doktryny.

Z kolei w artykule pt. *Granice ochrony interesu prawnego osób trzecich w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę - dylematy związane z wykładnią pojęcia „obszar oddziaływania obiektu” na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, (/w:/ *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej*, red. E. Jasiuk, G. P. Maj, Radom 2012, s. 451 - 458, ISBN 978-83-62491-27-8) przedstawiłam i uargumentowałam będące w kontrze do przeważającej wówczas linii orzeczniczej sądów administracyjnych stanowisko odnośnie do charakteru norm prawnych wyznaczających zakres podmiotowy postępowań w sprawach pozwoleń na budowę.

Kolejną z cyklu publikacji poświęconych administracyjnoprawnej regulacji stosunków sąsiedzkich w procesie budowlanym jest artykuł pt. *Obowiązek poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym - zasada prawa czy ornament?*, (/w:/ *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018, s. 430-450, ISBN 978-83-8107-768-2). Analizując omawianą zasadę w ujęciu dyrektywalnym (modelowym) oraz opisowym (konkretnym), doszłam do wniosku, że zasada ta w ujęciu modelowym, adresowana zarówno do uczestników procesu budowlanego, jak i organów stosujących prawo, a także sądów kontrolujących rozstrzygnięcia z zakresu prawa budowlanego, a wreszcie samego prawodawcy, stanowi istotną wskazówkę interpretacyjną, wypełnia luki w prawie - które jedynie z założenia jest zupełne i pozwala zrozumieć sens regulacji szczegółowych z zakresu reglamentacji prawnobudowlanej. Tym samym determinuje ona konstrukcję poszczególnych instytucji z zakresu prawa budowlanego.

Swoistym podsumowaniem podjętych przeze mnie badań nad reglamentacją budowaną jest współautorstwo komentarza do ustawy - Prawo budowlane (komentarz do art. 28, art. 32-40a oraz art. 90-94 /w:/ *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, współautorzy: A. Despot - Mładanowicz, A. Gliniecki, Z. Kostka, W. Piątek, wyd. 1, Warszawa 2012, ss. 935, ISBN 978-83-7806-420-6, wyd. 2, Warszawa 2014, ss. 960, ISBN 978-83-278-0586-7, wyd. 3, Warszawa 2016, ss. 1000, ISBN 978-83-8092-403-1). Komentarz ma ze swej istoty charakter popularyzatorski, ale opracowując go, uwzględniłam w szerokim zakresie poglądy teoretyków prawa oraz dorobek orzeczniczy, ze szczególnym uwzględnieniem rozbieżności w orzecznictwie, każdorazowo przedstawiając własny punkt widzenia odnośnie do poruszanych problemów. Komentarz do opracowanych przeze mnie artykułów był wielokrotnie powoływany w orzeczeniach sądów administracyjnych, w tym w uzasadnieniach wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Sfera dyskrejonalnych kompetencji organów administracji publicznej

Istotnym nurtem moich zainteresowań naukowych jest sfera dyskrejonalnych kompetencji organów administracji publicznej. Prowadzone w tym zakresie badania dotyczyły pierwotnie działań organów podejmowanych w warunkach uznania administracyjnego. W artykule pt. *Teoretycznoprawne aspekty uznania administracyjnego*, (/w:/ *Wykładnia prawa. Odrębności w wybranych gałęziach prawa*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006, s. 21-32, ISBN 83-227-2469-1) skoncentrowałam się na przyczynach wprowadzenia do systemu prawa tej postaci dyskrejonalności organów administracji, na analizie doktrynalnych koncepcji uznania administracyjnego oraz na źródłach uznania administracyjnego. Starłam się zidentyfikować różne przejawy nadużycia uznania administracyjnego oraz wskazać prawne mechanizmy mające im w założeniu zapobiegać.

Przedmiotem moich zainteresowań badawczych w sferze, w której ustawodawca przyznał organom administracji publicznej pewien zakres władzy dyskrecjonalnej, była również ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki co do przyszłego zachowania organu administracji publicznej. W artykule pt. *Ochrona oczekiwań w prawie publicznym, (/w:/ Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015, s. 222-246, ISBN 978-83-264-9567-0) podjęłam się charakterystyki zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań zakorzenionej w prawie unijnym oraz w prawie anglosaskim. W rezultacie poczynionych analiz sformułowałam wnioski, że prawdopodobnie w żadnym systemie prawa publicznego nie uda się znaleźć jednoznacznej, spójnej formuły ochrony oczekiwań, ale to wynika z istoty tego zagadnienia (prawdopodobnie w krajach, w których obowiązuje prawo stanowione, będzie to jeszcze trudniejsze niż w krajach z kręgu *common law*). Doszłam do wniosku, że już samo sformułowanie tej zasady świadczy o tym, że od administracji oczekuje się przewidywalności i solidności, a jednostka nie jest już postrzegana jedynie jako podmiot administrowany, podległy władztwu organu, któremu organ nakazuje, zakazuje i pozwala, ale coraz częściej jako partner organu, z którym organ współpracuje, konsultuje i uzgadnia. Wzrasta w związku z tym znaczenie zasady zaufania do organu administracji urastającej do rangi podstawowego gwaranta skutecznej administracji. Uznałam, że problematyka ochrony oczekiwań wygenerowanych przez rozmaite stanowiska, czy inne działania administracji nie może służyć jedynie jako figura retoryczna. Przeciwnie, należy szukać przekonujących motywacji i optymalnych instrumentów tej ochrony, a wszelkie spory traktować jako kolejny krok do osiągnięcia tego celu.

Kontynuację podjętego tematu stanowi artykuł pt. *Administrative Promissory Commitment in the Perspective of Discretionary Powers of Public Administration Body, (/w:/ Discretionary Power of Public Administration. Its Scope and Control*, eds. L. Leszczyński, A. Szot, Frankfurt 2017, s. 251-264, ISBN 978-3-361-67468-0), w którym podjęłam próbę oceny znaczenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przez pryzmat znanej polskiemu prawu instytucji przyrzeczenia administracyjnego, jako, z jednej strony instrumentu rozwiązującego podstawowy konflikt między potrzebą ochrony pewności oczekiwań jednostki powstałych wskutek działania organu administracji a potrzebą realizowania przez ten organ zmiennych celów politycznych, z drugiej zaś, jako na instrument pozostający w konflikcie z zasadniczym celem przyznanej organom władzy dyskrecjonalnej, którym jest zapewnienie zindywidualizowanego, a także zgodnego z nieustannie zmieniającym się interesem publicznym, podejścia do danej sprawy.

Z kolei artykuł pt. *The Role of Acts of Internal Management, Established Practice, So-called Soft Precedent and Non-formalized Promissory Commitment in the Social Welfare Law in Poland, (/w:/ Bratislava Legal Forum 2016. Collection of Papers*, Bratislava 2016, s. 93-103, ISBN 978-80-7160-436-5) jest poświęcony zagadnieniu pozaprocesowych ograniczeń luzu decyzyjnego organu administracji w sprawach z zakresu pomocy społecznej. Starłam się wykazać, jaki wpływ na rozstrzygnięcia organów ma fakt, że w tej dziedzinie prawa administracyjnego szereg ograniczeń luzu decyzyjnego organu pochodzi od samej administracji, która wydaje przepisy wewnętrzne zawierające interpretację przepisów powszechnie obowiązującego prawa, wywołując po stronie adresatów decyzji uzasadnione oczekiwanie działania według tych interpretacji. Wskazałam również na konsekwencje prawne szeroko pojmowanego precedensu (tzw. miękkiego precedensu) w sferze kształtowania treści decyzji organów pomocy społecznej.

Artykuł pt. *Uncertainty of Administrative Law, (/w:/ Pravni stat ve svetle evropskych hodnot a iustavnich garanci demokracie v mezinarnodniperspektive*, red. M. Forejtova, Pilzno 2018, s. 225-237, ISBN 978-80-261-0859-7) stanowi pierwszą podjętą przez mnie próbę analizy

zjawiska niepewności prawa administracyjnego jako kategorii odrębnej od pojęcia pewności prawa. Staralam się wykazać, że niepewność w tej dziedzinie prawa nie może być postrzegana jedynie negatywnie, jako wynik błędów popełnionych na gruncie jego stanowienia i stosowania, ale jest wpisana w istotę administrowania. W zjawisku zmienności i niepewności prawa dostrzegłam skuteczne narzędzie polityki; wartość, która wyklucza automatyzm działania organów administracji. Kontynuację podjętych przeze mnie badań stanowi artykuł pt. *Niepewność prawa na przykładzie sądowej kontroli statutów gmin*, (Administracja: Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2018, nr 3(52), s. 171-187, ISSN 1896-0049). Zawiera on analizę źródeł niepewności prawa dokonaną głównie poprzez nakreślenie dylematów, przed którymi stoi sąd administracyjny, rozpatrujący skargi na uchwały w sprawie statutów gmin, a także na akty nadzoru nad tymi uchwałami. W oparciu o powyższe dowodziłam prawdziwości tezy, że skoro ustrojodawca wyposażył gminę w przymiot samodzielności, to powinno to znaleźć odzwierciedlenie z jednej strony w działaniach ustawodawcy, obejmujących wyposażenie gminy w prawne instrumenty realizacji nałożonych na nie zadań publicznych, z drugiej zaś - w działaniach sądów administracyjnych, które, w procesie kontroli aktów prawotwórstwa samorządowego, zwłaszcza tych wydawanych na podstawie upoważnienia wynikającego wprost z Konstytucji, powinny respektować autonomię jednostek samorządu w sferze kształtowania jego wewnętrznych struktur.

Przedmiotem moich badań był również zakres dopuszczalnej ingerencji sądu administracyjnego w meritum decyzji wydanej w warunkach uznania administracyjnego. Mając na uwadze, że w uzasadnieniach wyroków mających za przedmiot decyzje uznaniowe polskie sądy administracyjne coraz odważniej odwołują się do argumentów „racjonalności”, bądź „optymalności” kontrolowanych rozstrzygnięć, narażając się na zarzut przekroczenia przyznanych im przez ustawodawcę kompetencji i uzurpowania sobie roli egzekutywy, w artykule pt. *Rozsądek jako kryterium sądowej kontroli administracji w świetle doświadczeń państw systemu common law-prolegomena*, (/w:/ *Zagadnienia stosowania prawa. Perspektywa teoretyczna i dogmatyczna*, red. W. Dziedziak, B. Liżewski, Lublin 2015, s. 219-230, ISBN 978-83-7784-723-7) odwołam się do doświadczeń krajów Wspólnoty Brytyjskiej, w których działanie organów administracji w warunkach przyznanej prawem swobody wyboru konsekwencji jest regułą, a kryterium racjonalności jest oficjalnym, samodzielnym kryterium kontroli tych działań przez tamtejsze sądy. Podjęłam próbę odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność posługiwania się przez polskie sądy administracyjne kryterium racjonalności przy ocenie dokonanego przez organ wyboru jednej z przewidzianych przez normę prawa opcji rozstrzygnięcia. Badania dotyczące zakresu sądoadministracyjnej kontroli dyskrejonalnych rozstrzygnięć organów administracji publicznej, w tym przede wszystkim aktów wydanych w warunkach tzw. uznania administracyjnego, kontynuowałam w artykule pt. *Ile uznania w uznaniu? „Głębokość” sądowej kontroli uznaniowych rozstrzygnięć organów administracji publicznej - perspektywa globalna*, (/w:/ *25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce - teoria i praktyka*, red. K. Popik, B. Szmulik, Lublin 2016, s. 95-114, ISBN 9788364527340). W tym opracowaniu dokonałam analizy reprezentatywnych poglądów przedstawicieli doktryny i judykatury anglosaskiej, niemieckiej, francuskiej i chińskiej, starając się odnieść je do polskich uwarunkowań prawno-społecznych.

Artykuł pt. *Zakres dyskrejonalnej władzy organu administracji publicznej w sprawach zmiany lasu na użytek rolny*, f/w:/ *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016, s. 339-352, ISBN 978-83-7784-804-3) został poświęcony innej formie luzu decyzyjnego organu administracji, tj. konstrukcji odesłania pozaprawnego w postaci jednostkowej oceny szacunkowej. Dylematy związane ze stosowaniem tej konstrukcji w praktyce organów administracji i orzecznictwie sądów administracyjnych oraz jej skuteczność

w sferze ochrony preferowanych przez ustawodawcę wartości przedstawiłam na tle regulacji dotyczących zmiany lasu na użytek rolny, gdzie ustawodawca posłużył się odesłaniem w postaci „wystąpienia szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów”, wymagającym od podmiotów stosujących prawo zarówno stwierdzenia określonego faktu, jak i oszacowania intensywności wystąpienia danego faktu, przy braku „narzuczonego” przez ustawodawcę systemu ocen, jak ma to miejsce w przypadku odesłań systemowych (typowych generalnych klauzul odsyłających).

Pozostałe publikacje

Zainteresowania dotyczące administracyjnoprawnej regulacji stosunków sąsiedzkich przeniosłam na płaszczyznę prawa wodnego. W artykule pt. *Instrumenty ochrony prawnej właściciela nieruchomości sąsiedniej przed naruszeniem stosunków wodnych na gruncie*, (/w:/ *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014, s. 309-332, ISBN 978-83-72-85-770-5) dokonałam analizy zasad odpowiedzialności właściciela gruntu za zmianę stosunków wodnych ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Liczne przedstawione w opracowaniu problemy z wykładnią i stosowaniem pozornie jednoznacznych norm regulujących tę materię doprowadziły mnie do konstatacji o konfliktotwórczej roli samego prawa, które, nieumiejętnie tworzone, może zaostrzać istniejące bądź generować nowe konflikty pomiędzy właścicielami nieruchomości, mimo że ich rolą jest zapobieganie i rozwiązywanie kolizji różnych interesów indywidualnych.

W *Komentarzu do ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych* (współautor K. Sikora, Warszawa 2012, ss. 202, ISBN 978-83-762-0981-4) zaprezentowałam dorobek doktryny i orzecznictwa w zakresie statusu prawnego i zasad funkcjonowania kolegiów, z wyraźnym zaakcentowaniem własnego stanowiska odnośnie do komentowanych zagadnień. Komentarz zawiera analizę problemów dostrzeżonych przez praktykę, jak również osiągnięcia badawcze przedstawicieli doktryny prawa i postępowania administracyjnego oraz - w niezbędnym zakresie - przedstawicieli doktryny prawa cywilnego.

Przedmiotem moich zainteresowań stało się również zagadnienie dostępu do informacji publicznej, któremu poświęciłam artykuł pt. *W kwestii „wnioskowego” dostępu do informacji publicznej w kontekście sprawności działania administracji publicznej*, (/w:/ *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Warszawa 2014, s. 297-317, ISBN 978-83-7969-463-1). Obserwując praktykę sądów administracyjnych uwzględniających dziesiątki skarg na odmowę udzielenia informacji publicznej bądź bezczynność organów w tym przedmiocie oraz stopniowe utrwalanie się obowiązku informowania o sprawach publicznych w świadomości osób pełniących funkcje organów administracji publicznej, zwróciłam uwagę nie tylko na niewątpliwie pozytywne aspekty dostępu do informacji publicznej, które stanowią jedną z zasadniczych gwarancji legalności działań podmiotów, którym powierzono wykonanie zadań publicznych, ale również na ryzyko związane z nadużywaniem tego prawa prowadzące do nadmiernego obciążenia tych podmiotów. Wskazałam źródła tego ryzyka wynikające głównie ze zbyt liberalnych regulacji stanowiących podstawę konstruowania pojęcia „informacja publiczna” oraz z braku wyodrębnienia kategorii dokumentów wewnętrznych nie podlegających udostępnieniu.

Jestem również autorką rozdziału pt. *Polityka obronna Polski przed zagrożeniami zewnętrznymi*, w podręczniku pt. *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, (red. M. Zdyb, Warszawa 2014, s. 121-152, ISBN 978-83-264-3475-4). Przedmiotem tego

opracowania jest analiza zewnętrznych determinant funkcjonowania systemu bezpieczeństwa Polski, w tym charakterystyka zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa. Posłużyło to za punkt wyjścia dla sformułowania celów, założeń i instrumentów realizacji polskiej polityki obronnej przed zagrożeniami z zewnątrz, również w kontekście aktualnego wówczas problemu zaostrzenia się kryzysu rosyjsko - ukraińskiego.

W glosie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 maja 2018 r., II OSK 1926/17, (współautor J. Polanowski, *Commentary on the Judgement of the Supreme Administrative Court of 8 May 2018, file ref no. II OSK 1926/17*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2019, vol. XXVIII, no 2, ISSN 1731-6375) wyraziłam i uargumentowałam krytyczne stanowisko odnoszące się do poglądu Sądu o braku możliwości stosowania przepisów ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu prowadzonym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w przedmiocie włączenia karty ewidencyjnej zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Z kolei w glosie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 czerwca 2018 r., II OSK 3084/17, (współautor J. Polanowski, *Commentary on the Judgement of the Supreme Administrative Court of 20 June 2018, file ref. II OSK 3084/17*, *Przegląd Prawa Administracyjnego* 2018, vol. I, s. 121-130, ISSN 2545-2525) dokonałam krytycznej analizy poglądów sądu. Broniałam tezy, że wprowadzony w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie zakaz wprowadzania psów (za wyjątkiem psów asystujących) do zabytkowego parku miejskiego należy uznać za proporcjonalne ograniczenie wolności i praw osób korzystających z tego szczególnego obiektu użyteczności publicznej. Dowodziłam ponadto, wbrew stanowisku Sądu, że zakaz wprowadzania psów do zabytkowego parku miejskiego nie narusza konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Monografia pt. *Model polsko-węgierskiej współpracy międzynarodowej* (współautorzy: M. Szewczak, D. Bis, M. Ganczar, K. Kwiatosz, Lublin 2019, ss. 109, ISBN 978-83-7306-862-9) zawiera efekty badań, których przedmiotem było zidentyfikowanie aktualnego stanu współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego z województw: podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego, małopolskiego i świętokrzyskiego a jednostkami samorządu terytorialnego z Węgier (wybór obszaru badawczego związany jest z realizowaną na tym obszarze inicjatywą „Via Carpatia”). Badanie zostało przeprowadzone w kilku etapach w oparciu o autorskie narzędzie badawcze w formie ankiet. Celem projektu była identyfikacja poziomu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z samorządami węgierskimi, potencjału rozwoju współpracy polsko-węgierskiej oraz najczęstszych problemów w realizowaniu tej współpracy, a w rezultacie charakterystyka polsko-węgierskiej samorządowej współpracy międzynarodowej oraz sformułowanie rekomendacji co do modelu tej współpracy.

Jestem współautorką (z E. Kosieradzką oraz R. Kosieradzkiem) *Sprawozdania z X Regionalnej Konferencji Naukowo-Praktycznej Problemy państwowości i ochrony praw człowieka na Ukrainie, Lwów, 5-6II2004 r.*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2004, nr 4, s. 267-270.

Jestem współautorką (z E. Komierzyńską-Orlińską oraz W. Tarasem) *Wprowadzenia do nr 1 czasopisma Annales UMCS sectio G (Ius) 2017, vol. LXIV, s. 19-21*, w którym zostały opublikowane artykuły naukowe z konferencji „0 współzależnościach prawa publicznego i prywatnego w doktrynie i praktyce w dobie przemian”.

Jestem współautorką (z H. Spasowską-Czarny) *Sprawozdania z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pn. „ O współzależnościach prawa publicznego i prywatnego w doktrynie i praktyce w dobie przemian”, Lublin, 14 czerwca 2019 r., Przegląd Prawa Administracyjnego 2019, vol. II, s. 183-187.*

Redakcje naukowe

1. współredakcja (z E. Komierzyńską-Orlińską oraz W. Tarasem) numeru czasopisma naukowego *Annales UMCS sectio G (Ius) 2017, vol. LXIV, no. 1, ISSN 2449-8505,*
2. redakcja numeru czasopisma naukowego *Przegląd Prawa Administracyjnego 2019, vol. II, ISSN 2545-2525.*

4.7. Uczestnictwo w konferencjach naukowych

Wzięłam udział w 38 konferencjach naukowych. Wygłosiłam 6 referatów na konferencjach międzynarodowych za granicą, w tym 5 w języku angielskim oraz 11 referatów na konferencjach krajowych (o zasięgu międzynarodowym, ogólnopolskim oraz regionalnym). Pełniłam funkcję członka komitetu naukowego i organizacyjnego 2 krajowych konferencji naukowych oraz członka komitetu naukowego 1 krajowej konferencji naukowej.

Wygłoszone referaty:

Przed uzyskaniem stopnia naukowego doktora:

1. Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. *Probierni derżawotworiennia i zachistu praw liudini w Ukraini*, Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki, Lwów 5 lutego 2003 r., wygłoszenie referatu pt. *Gwarancje niezależności Najwyższej Izby Kontroli w Polsce.*
2. Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. *Probierni derżawotworiennia i zachistu praw liudini w Ukraini*, Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki, Lwów 5 lutego 2004 r., wygłoszenie referatu pt. *Zmiany w polskim prawie budowlanym.*

Po uzyskaniu stopnia naukowego doktora:

1. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, WPiA Uniwersytetu Łódzkiego, 8 października 2012 r.; wygłoszenie referatu pt. *Prawno - administracyjne bariery budowy biogazowni rolniczych w Polsce.*
2. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *Zagadnienia stosowania prawa. Perspektywa teoretyczna i dogmatyczna*, WPiA Uniwersytetu Marii-Curie-Skłodowskiej w Lublinie, 27 października 2014 r., wygłoszenie referatu pt. *Ograniczenia luzu decyzyjnego organu administracji publicznej działającego w warunkach uznania administracyjnego.*
3. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce - teoria i praktyka*, Wydział Administracji Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, WPiA Uniwersytetu Kardynała Stefana

Wyszyńskiego w Warszawie, Kazimierz Dolny 21-23 maja 2015 r., wygłoszenie referatu pt. *Ile uznania w uznaniu? „Głębokość” sądowej kontroli uznaniowych rozstrzygnięć organów administracji publicznej -perspektywa globalna.*

4. Międzynarodowa Konferencja - Zjazd Prawników Administratywistów *Tendencje rozwojowe prawa administracyjnego*, WPiA Uniwersytetu Marii-Curie-Skłodowskiej w Lublinie, 21-22 kwietnia 2016 r.,
 - członek komitetu naukowego,
 - moderator panelu dyskusyjnego - *Inflacja prawa administracyjnego*,
 - wygłoszenie referatu pt. *(De)kodyfikacja prawa budowlanego - niespełnione nadzieje i zaprzepaszczone szanse.*
5. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, 28 kwietnia 2016 r., wygłoszenie referatu pt. *Zakres dyskrecjonalnej władzy organu administracji publicznej w sprawach zmiany lasu na użytek rolny.*
6. Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Bratislava Legal Forum 2016*, Wydział Prawa Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie, 21-22 października 2016 r., wygłoszenie referatu pt. *The role of acts of internal management, established practice and so-called soft precedent in the social welfare law in Poland.*
7. Konferencja Naukowa *Pogranicza prawa administracyjnego. Prawo administracyjne a prawo konstytucyjne*, WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, 15 marca 2017 r.,
 - członek komitetu naukowego i organizacyjnego,
 - wygłoszenie referatu pt. *Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy - glos w dyskusji.*
8. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu - diagnoza problemu*, WPiA Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 24 października 2017 r., wygłoszenie referatu pt. *Polski model sędowoadministracyjnej kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego w kontekście niskiego pokrycia terytorium Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.*
9. III Środkowoeuropejskie Forum Prawno-Administracyjne *Prawo publiczne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej: tradycje, dziedzictwo, perspektywy*, WPiA Uniwersytetu Wrocławskiego, 18-19 października 2018 r., wygłoszenie referatu pt. *Niepewność prawa w kontekście sądowej kontroli aktów prawotwórstwa organów jednostek samorządu terytorialnego.*
10. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *O współzależnościach prawa publicznego i prywatnego w doktrynie i praktyce w dobie przemian*, WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, 17 czerwca 2019 r.,
 - członek komitetu naukowego i organizacyjnego,
 - wygłoszenie referatu pt. *Problem uczestnika na prawach strony w sędowoadministracyjnej procedurze kontroli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kontekście ochrony własności nieruchomości.*

11. XXVII Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Ekologo-pravovij status ludini i gromadanina: retrospektivnij ta perspektivnij pogladi*, Narodowy Uniwersytet Tarasa Szewczenki w Kijowie, 16 maja 2019 r., wygłoszenie referatu pt. *Landscape Resolution as a Legal Instrument for Protection Against Advertising Chaos in Poland (in the Context of the Individual's Right to a Safe and Aesthetic Space)*.
12. Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Krajowe, unijne i międzynarodowe standardy prawnej ochrony zwierząt* WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, 17 października 2019 r., wygłoszenie referatu pt. *Lokalizacja schronisk dla bezdomnych zwierząt w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*.
13. XIII Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Days of Law 2019*, Wydział Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie, 21-22 listopada 2019 r., wygłoszenie referatu pt. *Contemporary Challenges of the Polish Ombudsman*.
14. Konferencja Naukowa *Model polsko-węgierskiej samorządowej współpracy międzynarodowej. Dobre praktyki i determinanty rozwoju*, Instytut Rozwoju Samorządu Terytorialnego Województwa Lubelskiego, Lublin 29 listopada 2019 r., wygłoszenie referatu pt. *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego z perspektywy prawa krajowego*.
15. Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Bratislava Legal Forum 2020*, Wydział Prawa Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie, 6-7 lutego 2020 r., wygłoszenie referatu pt. *Public Participation in the Spatial Planning System as a Tool of Effective Co-decision Making*.

Szczegółowy wykaz konferencji naukowych, w których wzięłam udział:

1. Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Probierni derżawotworiennia i zachistu praw liudini w Ukraini*, Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki, Lwów 5-6 lutego 2003 r.
2. Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Probierni derżawotworiennia i zachistu praw liudini w Ukraini*, Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki, Lwów 5 lutego 2004 r.
3. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, WPPKiA Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie, Łańcut 12-14 czerwca 2008 r.
4. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 30-31 maja 2012 r.
5. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, WPiA Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 8 października 2012 r.

6. Konferencja Naukowa „Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego”, Trybunał Konstytucyjny Warszawa 29 listopada 2012 r.
7. Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Źródła prawa administracyjnego a ochrona praw i wolności obywatelskich”, Polska Akademia Nauk, Warszawa 13 grudnia 2012 r.
8. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, WPiA Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 20 listopada 2013 r.
9. Konferencja Naukowa Sędziów *Jednolitość orzecznictwa - standard - instrumenty - praktyka*, Sąd Najwyższy, Warszawa 21 listopada 2013 r.
10. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *Prawo do informacji publicznej - efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 11 grudnia 2013 r.
11. IV Zjazd Prawników Administratywistów *Formy nadzoru i kontroli administracji. Aktualne problemy badawcze*, WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 27 - 28 marca 2014 r., (członek rady naukowej zjazdu; moderator panelu *Nadzór nad samorządem terytorialnym*).
12. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *W stronę piękna. Prawne problemy estetyzacji przestrzeni publicznej. Ujęcie interdyscyplinarne*, WPiA Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 8 - 9 kwietnia 2014 r.
13. Ogólnopolska Konferencja Naukowa połączona ze Zjazdem Katedr Prawa Ochrony Środowiska *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, WPiA Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 15-16 maja 2014 r.
14. Międzynarodowa Konferencja Naukowa *X lat funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce - wnioski de lege lata i de lege ferenda*, Wydział Administracji Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Kazimierz Dolny 16 - 18 maja 2014 r.
15. Seminarium miesięcznika Samorząd Terytorialny *Ochrona i kształtowanie krajobrazu jako zadanie publiczne*, Warszawski Dom Technika, Warszawa 15 września 2014 r.
16. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *Zagadnienia stosowania prawa. Perspektywa teoretyczna i dogmatyczna*, WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 27 października 2014 r.
17. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, WPiA Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 26 listopada 2014 r.
18. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce - teoria i praktyka*, Wydział Administracji Wyższej Szkoły Ekonomii i

- Innowacji w Lublinie, WPiA Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Kazimierz Dolny 21-23 maja 2015 r.
19. Konferencja naukowa sędziów sądów administracyjnych orzekających w sprawach podatkowych, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, Izba Finansowa NSA, Zamość 14 września 2015 r.
 20. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *Nowe wyzwania administracji i prawa administracyjnego w ochronie środowiska*, WPiA Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 25 listopada 2015 r.
 21. Międzynarodowa Konferencja - Zjazd Prawników Administratywistów *Tendencje rozwojowe prawa administracyjnego*, WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 21-22 kwietnia 2016 r.
 22. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 28 kwietnia 2016 r.
 23. Konferencja naukowa sędziów, referendarzy i asystentów sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, Tomaszów Lubelski 21-23 września 2016 r.
 24. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 12 października 2016 r.
 25. Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Bratislava Legal Forum 2016*, Wydział Prawa Uniwersytetu Komeńskiego, Bratysława 21-22 października 2016 r.
 26. Ogólnopolska Konferencja Naukowa dla sędziów sądów administracyjnych *Współczesne tendencje rozwojowe teorii i filozofii prawa*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2 marca 2017 r.
 27. Konferencja Naukowa *Pogranicza prawa administracyjnego. Prawo administracyjne a prawo konstytucyjne*, WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 15 marca 2017 r.
 28. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *Precedens w systemie prawa stanowionego*, WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 20 marca 2017 r.
 29. VII Zjazd Prawników-Administratywistów, *Administracyjnoprawny status przedsiębiorcy*, WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 27-28 kwietnia 2017 r., (moderator panelu II w dniu 28 kwietnia 2017 r).
 30. Konferencja naukowa sędziów, starszych referendarzy i referendarzy oraz starszych asystentów sędziego i asystentów sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Łańcut, 15 - 17 maja 2017 r.
 31. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu - diagnoza problemu*, WPiA Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 24 października 2017 r.

32. III Środkowoeuropejskie Forum Prawno-Administracyjne *Prawo publiczne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej: tradycje, dziedzictwo, perspektywy*, WPiA Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 18-19 października 2018 r.
33. Ogólnopolska Konferencja Naukowa *O współzależnościach prawa publicznego i prywatnego w doktrynie i praktyce w dobie przemian*, WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 17 czerwca 2019 r.
34. XXVII Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Ekologo-pravovij status ludini i gromadnina: retrospektivnij ta perspektivnij pogladi*, Narodowy Uniwersytet Tarasa Szewczenki, Kijów 31 maja 2019 r.
35. Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Krajowe, unijne i międzynarodowe standardy prawnej ochrony zwierząt*, WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 17 października 2019 r.
36. XIII Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Days of Law 2019*, Wydział Prawa Uniwersytetu Masaryka, Brno 21-22 listopada 2019 r.
37. Konferencja Naukowa *Model polsko-węgierskiej samorządowej współpracy międzynarodowej. Dobre praktyki i determinanty rozwoju*, Instytut Rozwoju Samorządu Terytorialnego Województwa Lubelskiego, Lublin 29 listopada 2019 r.
38. Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Bratislava Legal Forum 2020*, Wydział Prawa Uniwersytetu Komeńskiego, Bratysława 6-7 lutego 2020 r.

4.8. Informacja o osiągnięciach dydaktycznych, organizacyjnych oraz popularyzujących naukę lub sztukę

Informacja o osiągnięciach dydaktycznych

1. W ramach pracy dydaktycznej prowadziłam i/lub prowadzę następujące wykłady, ćwiczenia, seminaria i szkolenia:

a/ zajęcia dydaktyczne w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie z przedmiotów: Prawo administracyjne - część ogólna (wykład), Prawo administracyjne - część szczegółowa (wykład), Prawo budowlane i prawo zagospodarowania przestrzennego (wykład monograficzny), Bezpieczeństwo społeczności lokalnych i kształtowanie bezpiecznych przestrzeni (wykład), Pozarządowe formy bezpieczeństwa (wykład: 2013-2015), Bezpieczeństwo państwa (wykład: 2013-2016); seminaria magisterskie na kierunku: Administracja niestacjonarna oraz na kierunku Bezpieczeństwo wewnętrzne niestacjonarne, seminaria licencjackie na kierunku Administracja stacjonarna oraz na kierunku Bezpieczeństwo wewnętrzne niestacjonarne,

b/ wykład z przedmiotu Postępowanie administracyjne na studiach podyplomowych w zakresie *Zarządzanie w administracji publicznej* na Wydziale Ekonomii UMCS (2011-

c/ wykłady w Wyższej Szkole Służby Społecznej im. Ks. F. Blachnickiego w Suwałkach na kierunku Politologia ze specjalnością Administracja publiczna z przedmiotów: Prawo administracyjne oraz Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne (2008-2009);

d/ wykłady w Wyższej Szkole Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu na kierunku Administracja z przedmiotów: Prawo administracyjne i Postępowanie administracyjne (2011-2012);

e/ wykład w Wyższej Szkole Nauk Społecznych i Technicznych w Radomiu z przedmiotu: Nadzór i kontrola w administracji (2012);

f/ wykłady na studiach podyplomowych *Prawne instrumenty ochrony środowiska* na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie z przedmiotów: Ochrona środowiska w prawie budowlanym oraz Ochrona środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2014-2015);

g/ wykłady na studiach podyplomowych „Administracja publiczna” na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie z przedmiotów: Postępowanie administracyjne (2017-2021) oraz Postępowanie sądownoadministracyjne (2020 r.);

h/ szkolenie specjalistyczne z zakresu prawa budowlanego dla pracowników Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Radomiu, zorganizowane przez Wyższą Szkołę Nauk Społecznych i Technicznych w Radomiu, Powiat Radomski oraz Europejski Fundusz Społeczny, 6-7 lutego 2012 r.;

i/ udział w XX Dniach Edukacji Prawniczej, ELSA Lublin w dniach 14-16 listopada 2016 r.; przeprowadzenie warsztatów pt. *Nowe instrumenty ochrony krajobrazu* na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL Jana Pawła II w Lublinie.

2. Byłam promotorem 39 prac magisterskich oraz 100 prac dyplomowych na kierunkach: Administracja (stacjonarna oraz niestacjonarna) oraz Bezpieczeństwo wewnętrzne (stacjonarne oraz niestacjonarne) na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

3. Byłam promotorem pomocniczym w przewodzie doktorskim dra Bartłomieja Poczowskiego (promotor pracy prof. dr hab. Marian Zdyb, tytuł pracy: *Publicznoprawne aspekty statusu agencji rządowych*); nadanie stopnia: 14 października 2019 r.

Jestem promotorem pomocniczym w przewodzie doktorskim mgr Katarzyny Dudek (promotor pracy dr hab. Piotr Szreniawski, prof. UMCS; tytuł przygotowywanej pracy: *Administracyjnoprawne aspekty utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych*).

Informacja o osiągnięciach organizacyjnych oraz popularyzujących naukę lub sztukę

1. W kwietniu 2018 r. wzięłam udział w programie wymiany *ERASMUS+ Mobility of Staff in higher education - Staff mobility for teaching* na Uniwersytecie

Zachodnioczeskim w Pilźnie, gdzie przeprowadziłam cykl 8 godzin wykładów pod zbiorczym tytułem *The Spatial Planning System in Poland in the Light of Models in Other European Selected Countries*.

2. W ramach programu *Mobilność 35+*, realizowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego wzięłam udział w Międzynarodowej Konferencji Naukowej - *Days of Law 2019* w dniach 21-22 listopada 2019 r. na Wydziale Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie, skupiającej przedstawicieli nauk prawnych z kilkunastu krajów świata (m. in. Czech, Słowacji, Węgier, Ukrainy, Pakistanu, Litwy, Polski, Rosji i Niemiec), gdzie, jako członek sekcji prawa administracyjnego poświęconej zagadnieniu: *20 lat obowiązywania czeskiej ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, wygłosiłam w języku angielskim referat pt. *Contemporary Challenges of the Polish Ombudsman*.
3. W latach 2011-2017 współpracowałam z wydawnictwem Wolters Kluwer (do 2015 r. LexisNexis) w charakterze eksperta przy tworzeniu komentarzy praktycznych. W ramach tej współpracy napisałam 40 komentarzy praktycznych do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz opracowałam 3 linie orzecznicze (wszystkie publikacje dostępne są w Systemie Informacji Prawnej LEX).
4. Od 1 kwietnia 2019 r. do 6 marca 2021 r. pełniłam funkcję sekretarza redakcji czasopisma naukowego *Annales UMCS sectio G (Ius)*.
5. W 2019 byłam redaktorem tomu czasopisma naukowego *Przegląd Prawa Administracyjnego* (2019, vol. II, ISSN 2545-2525).
6. Od kwietnia 2019 r. do marca 2021 r. pełniłam funkcję redaktora działu „Na Wydziałach” w czasopiśmie „Wiadomości Uniwersyteckie”.
7. Pełniłam/pełnię funkcję recenzenta w następujących czasopismach naukowych:
 - 1) „Rocznik Samorządowy” (1 recenzja - 2017 r.),
 - 2) „Internetowy Przegląd Prawniczy Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego (16 recenzji: 2016-nadal),
 - 3) „Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy” (1 recenzja - 2017 r.),
 - 4) „Studia Iuridica Toruniensia” (1 recenzja - 2018 r.),
 - 5) „Samorząd Terytorialny” (1 recenzja - 2021 r.-nadal),
 - 6) „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” (2 recenzje - 2021 r. -nadal).
8. W latach 2017-2018 na zlecenie z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego sporządziłam dwie recenzje wniosków w konkursach o „Diamentowy Grant”:
 - wniosek nr DI2016 010346 (czerwiec 2017 r.),
 - wniosek nr DI2017 021247 (maj 2018 r.).
9. Od roku 2012 (z wyłączeniem roku 2020) corocznie wchodzę w skład zespołu przygotowującego Środowiskowy Konkurs Krasomówczy, organizowany na WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, w ramach którego opracowuję kazusy z prawa administracyjnego oraz zasiadam w jury konkursu.
10. Od 2017 roku wchodzę w skład zespołu przygotowującego coroczny Ogólnopolski Konkurs „Szafirowe Paragrafy”, organizowany przez Katedrę Prawa

Administracyjnego i Nauki o Administracji WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie we współpracy ze stowarzyszeniem ELSA Lublin, w ramach którego opracowuję pytania testowe oraz zasiadam w jury konkursu.

11. W latach 2015-2019 pełniłam funkcję opiekuna praktyk studenckich na WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie na kierunku Bezpieczeństwo wewnętrzne niestacjonarne. Od 19 marca 2018 r. do 30 września 2019 r. byłam członkiem wydziałowego Zespołu do spraw Praktyk i Staży Studenckich.

5. Informacja o wykazywaniu się istotną aktywnością naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej

W latach 2003 - 2004 na zaproszenie prof. dra hab. Borysa Tyszczyka z Katedry Historii oraz Teorii Państwa i Prawa Uniwersytetu im. Iwana Franki we Lwowie (w latach 2001-2009 zatrudnionego w Katedrze Historii Państwa i Prawa WPPKiA KUL Jana Pawła II w Lublinie) dwukrotnie wzięłam udział w Międzynarodowej Konferencji Naukowej *Probierni derżawotworiennia i zachistu praw liudini w Ukraini* na Wydziale Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki, podczas których wygłosiłam dwa referaty: *Gwarancje niezależności Najwyższej Izby Kontroli w Polsce* (5 lutego 2003 r.) oraz *Zmiany w polskim prawie budowlanym* (5 lutego 2004 r.).

W 2018 r. podczas wyjazdu naukowego w ramach programu ERASMUS+ *Mobility of Staff in higher education - Staff mobility for teaching - The University of West Bohemia in Pilsen* w Czechach nawiązałam współpracę z prodziekanem do spraw współpracy zagranicznej Wydziału Prawa Uniwersytetu Zachodniczeskiego w Pilźnie dr Moniką Forejtovą. Owocem tej współpracy jest opublikowanie przez mnie artykułu pt. *Uncertainty of Administrative Law*" w monografii pod redakcją M. Forejtowej, pt. „*Pravni stat ve svetle evropskych hodnot a ustavnich garanci demokracie v mezinarodnl perspektive (European Values and Constitutional Guarantees of the State Respecting the Rule of Law and of Democracy. Bases and Perspectives, Pilzno 2018, s. 225-237, ISBN 978-80-261-0859-7).*

W 2016 r. nawiązałam współpracę z doc. dr Jurajem Vaćokiem, adiunktem w Katedrze Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie. Na Jego zaproszenie w dniach 21-22 października 2016 r. wzięłam udział w Międzynarodowej Konferencji Naukowej *Bratislava Legal Forum 2016* na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Bratysławie, na której wygłosiłam referat pt. *The Role of Acts of Internal Management, Established Practice and So-called Soft Precedent in the Social Welfare Law in Poland.*

Doc. dr J. Vaćok przyjął moje zaproszenie na Ogólnopolską Konferencję Naukową pt. *O współzależnościach prawa publicznego i prywatnego w dobie przemian*, która miała miejsce 14 czerwca 2019 r. w Lublinie. W jej trakcie wygłosił referat pt. *Actual Problems with Distinctions between Private Relationships and Public Relationships*, zawierający wyniki badań przeprowadzonych przez niego w ramach projektu: *The Legal Consequences of Final Individual Administrative Acts* z grantu Ministerstwa Szkolnictwa, Nauki i Sportu Republiki Słowackiej oraz Słowackiej Akademii Nauk. Artykuł został opublikowany w czasopiśmie *Annales UMCS sectio G (Ius) 2020 nr 1(65)*. Podczas pobytu w Polsce doc. dr J. Vaćok nawiązał z mojej inicjatywy współpracę z Katedrą Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji WPiA UMCS, ponadto przyjął moje zaproszenie do pełnienia funkcji redaktora

tematycznego czasopisma *Annales UMCS sectio G (Ius)* oraz funkcji recenzenta w czasopiśmie *Studia Iuridica Lublinensia*.

W dniach 6-7 lutego 2020 r. na zaproszenie dr J. doc. dr J. Vacoka wzięłam udział w Międzynarodowej Konferencji Naukowej *Bratislava Legal Forum 2020* na Wydziale Prawa Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie, podczas której wygłosiłam referat pt. *Public Participation in the Spatial Planning System as a Tool of Effective Co-decision Making*.

Obecnie wraz z doc. dr J. Vaćkiem oraz dr hab. M. Nowakiem z Wydziału Ekonomicznego Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technicznego w Szczecinie przygotowuję publikację pt. *Ochrona interesu publicznego w planowaniu przestrzennym w Polsce i na Słowacji - analiza prawnoporównawcza* (planowane miejsce wydania: czasopismo naukowe *Studia Iuridica Lublinensia*).

W dniu 31 maja 2019 r. wzięłam udział w XXVII Międzynarodowej Konferencji Naukowej *Ekologo-pravovij status ludini i gromadanina: retrospektivnij ta perspektivnij pogladi*, która odbyła się na Narodowym Uniwersytecie Tarasa Szewczenki w Kijowie. Wygłosiłam referat pt. *Landscape Resolution as a Legal Instrument for Protection Against Advertising Chaos in Poland (in the Context of the Individual's Right to a Safe and Aesthetic Space)*, którego główne tezy opublikowałam w monografii: *Ekologo-pravovij status ludini i gromadanina: retrospektivnij ta perspektivnij pogladi: materiali Miżnarodnoi naukovo-praktičnoi konferenciji*, red. M.B. Krasnovoi, T.O. Kovalenko, Kijów 2019, s. 179-184, ISBN 978-966-7957-24-7.

W ramach programu *Mobilność 35+*, realizowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego wzięłam udział w Międzynarodowej Konferencji Naukowej - *Days of Law 2019* w dniach 21-22 listopada 2019 r. na Wydziale Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie, skupiającej przedstawicieli nauk prawnych z kilkunastu krajów świata (m. in. Czech, Słowacji, Węgier, Ukrainy, Pakistanu, Litwy, Polski, Rosji i Niemiec), gdzie, jako członek sekcji prawa administracyjnego poświęconej zagadnieniu: *20 lat obowiązywania czeskiej ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, wygłosiłam w języku angielskim referat pt. *Contemporary Challenges of the Polish Ombudsman*.

W latach 2017-2019 w ramach współpracy z mgr Tymoteuszem Mądrym z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu wzięłam udział w projekcie w ramach konkursu Diamentowy Grant, pt. *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu*, poprzez wygłoszenie na Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu - diagnoza problemu*, zorganizowanej na WPiA UAM w dniu 24 października 2017 r. w panelu eksperckim referatu pt. *Polski model sądownoadministracyjnej kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego w kontekście niskiego pokrycia terytorium Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego* oraz opublikowanie artykułu pt. *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy (miasta na prawach powiatu)* w monografii pt. *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu*, pod red. T. Mądrego, Poznań 2019, s. 8-32, ISBN 978-83-65599-18-6.

Od 2019 r. współpracuję z Katedrą Nauki Administracji Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II oraz z Instytutem Rozwoju Samorządu Terytorialnego Województwa Lubelskiego. W ramach współpracy z pracownikami Katedry oraz członkami Instytutu:

- 1) wzięłam udział w projekcie pt. *Polsko-węgierski model samorządowej współpracy międzynarodowej* realizowanym przez Instytut Rozwoju Samorządu Terytorialnego Województwa Lubelskiego z Funduszu Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej im.

W. Felczaka w Warszawie. Mój udział polegał na autorskim opracowaniu wyników badań ankietowych oraz prawnych podstaw realizacji samorządowej współpracy międzynarodowej. Termin realizacji projektu: 10.09.2019 r. - 27.11.2019 r. Wyniki badań zaprezentowałam na Konferencji Naukowej: *Model polsko-węgierskiej samorządowej współpracy międzynarodowej. Dobre praktyki i determinanty rozwoju*, która odbyła się w Lublinie 29 listopada 2019 r., wygłaszając referat pt. *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego z perspektywy prawa krajowego*, a także w rozdziale monografii, która ukazała się w języku polskim i języku węgierskim pt. *Model polsko-węgierskiej współpracy międzynarodowej* (współautorzy: M. Szewczak, D. Bis, M. Ganczar, K. Kwiatosz), Lublin 2019, ss. 109, ISBN 978-83-7306-862-9,

- 2) 1 czerwca 2020 r. zostałam członkiem zespołu badawczego do spraw opracowania koncepcji i strategii funkcjonowanie Euroregionu Roztocze (powołanie na podstawie uchwały Zarządu Instytutu Rozwoju Samorządu Terytorialnego Województwa Lubelskiego nr 1/01/2020 z 11 lutego 2020 r.),
- 3) wzięłam udział w przygotowaniu raportu badawczego pn. *Funkcjonowanie uzdrowisk prowadzonych przez samorządy województw* (data realizacji raportu: 15 czerwca 2020 r.); raport został przygotowany w ramach wsparcia rozwoju regionalnego i prac prowadzonych nad aktualizacją Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 r.,
- 4) wzięłam udział w przygotowaniu raportu badawczego pn. *Strategiczne kierunki rozwoju obszaru Powiśla* przygotowanego na zlecenie powiatu puławskiego (województwo lubelskie), data realizacji raportu: wrzesień- grudzień 2020. Raport został przygotowany w ramach wsparcia rozwoju regionalnego dla obszaru Powiśla (powiat kraśnicki, powiat opolski, powiat puławski, powiat rycki) i prac prowadzonych nad aktualizacją Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 r.,
- 5) opracowałam koncepcję programu kampanii edukacyjnej pt. *Razem dbamy o czyste środowisko - właściwe gospodarowanie odpadami powstałymi wskutek produkcji rolnej* w ramach projektu realizowanego przez Instytut Rozwoju Samorządu Terytorialnego Województwa Lubelskiego przy wsparciu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie (umowa nr 321/2020/D/EE) pn. *Razem dbamy o czyste środowisko - kampania uświadamiająca gospodarowanie odpadami po nawozach*.

W dniu 14 czerwca 2019 r. we współpracy z pracownikami Instytutu Prawa, Ekonomii i Administracji Wydziału Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, w tym z dr. hab. Agnieszką Żywicką, profesorem nadzw. na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych tej uczelni, zorganizowałam Ogólnopolską Konferencję Naukową pt. *O współzależnościach prawa publicznego i prywatnego w dobie przemian*. Owoce konferencji jest recenzowana publikacja w czasopiśmie *Annales UMCS sectio G (Ius)*, ISSN 0458-4317, w której zamieszczono wygłoszone podczas konferencji artykuły naukowe.

W 2019 r., chcąc poszerzyć spektrum moich badań o obszar nauk o polityce publicznej oraz nauk geograficznych, nawiązałam współpracę z dr. hab. Maciejem J. Nowakiem, prof. nadzw. na Wydziale Ekonomicznym Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technicznego w Szczecinie oraz dr. hab. Przemysławem Śleszyńskim, profesorem Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk. Celem naszej współpracy, z punktu widzenia nauk prawnych oraz nauk o polityce publicznej, jest doprecyzowanie roli

sądów administracyjnych (w kontekście wydawanych przez nie orzeczeń dotyczących aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego) w systemie gospodarki przestrzennej. Geograficznym celem jest wykazanie, że zdarzenia orzecznicze są powiązane ze zróżnicowaniem gmin, tj. po pierwsze, ich typem funkcjonalnym wyróżnionym na podstawie różnych cech, a po drugie, cechami i intensywnością rozwoju społeczno-gospodarczego. Dotychczas w ramach realizacji celów badawczych przeanalizowaliśmy wspólnie orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z lat 2005-2019 odnoszące się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz orzeczenia wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych z lat 2010-2019 odnoszące się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Rezultaty naszych badań zostały opublikowane w artykule naukowym pt. *Orzeczenia sądów administracyjnych w systemie gospodarki przestrzennej - perspektywa funkcjonalna i realizacyjna. Studium przypadku województwa mazowieckiego*, w czasopiśmie Samorząd Terytorialny 2020, nr 7—8, s. 109-128, ISSN 0867-4973. Natomiast kolejny artykuł, pt. *Orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Perspektywy geograficzna i związana z polityką publiczną*, został przyjęty do publikacji w czasopiśmie Studia Regionalne i Lokalne (ukáže się w czerwcowym numerze kwartalnika).

W 2012 r. zostałam zaproszona przez sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego Andrzeja Glinieckiego oraz Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska do udziału w projekcie obejmującym napisanie komentarza do ustawy Prawo budowlane w serii „Wielkie Komentarze Wolters Kluwer”. W ramach tego projektu nawiązałam współpracę z dr hab. Wojciechem Piątkiem z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (w zespole znaleźli się również: sędzia NSA Andrzej Gliniecki, sędzia NSA Zdzisław Kostka oraz sędzia NSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz). W rezultacie tej współpracy powstały trzy wydania komentarza: w roku 2012, 2014 oraz 2016, z których każde jest szeroko cytowane w doktrynie prawa, nauki administracji, urbanistyki i architektury oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych.

