

Dr Marta Kopacz
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego

Autoreferat przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych

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

2002 – dyplom magistra administracji, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;

2004 - dyplom magistra prawa, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;

2007 – stopień naukowy doktora nauk prawnych w zakresie prawa, nadany uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego z dnia 19 stycznia 2007 r. na podstawie rozprawy doktorskiej pod tytułem „Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jako podstawa wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego”. Promotorem w przewodzie doktorskim był prof. zw. dr hab. Wojciech Chróścielewski, zaś recenzentami: prof. zw. dr hab. Zbigniew Kmiecik, dr hab. Andrzej Kabat, prof. UWM oraz dr hab. Eugeniusz Bojanowski, prof. UG.

2. Informacja o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

Od 1 września 2007 r. jestem zatrudniona na stanowisku adiunkta w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

3. Wskazanie osiągnięcia naukowego, o którym mowa w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.), uzyskanego po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiącego znaczny wkład autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej

3.1. Rodzaj osiągnięcia naukowego

Osiągnięciem naukowym, stanowiącym – w mojej ocenie - znaczny wkład w rozwój dyscypliny naukowej prawo (nauki prawne) jest monografia mojego autorstwa:



M. Kopacz, *Decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawane w trybie pozakodeksowym (na podstawie przepisów szczególnych)*, Olsztyn 2018, ss. 212.

Monografia została opublikowana w ramach „E-serii Monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM”,

ISBN: 978-83-65992-32-1

Recenzenci wydawniczy: prof. zw. dr hab. Janusz Sługocki, dr hab. Andrzej Kabat.

3.2. Uzasadnienie wyboru tematu monografii

Decyzje wydawane w pozakodeksowych trybach nadzwyczajnych nie są przedmiotem szczególnego zainteresowania przedstawicieli doktryny. Poza monografią J. Borkowskiego (*Zmiana i uchylene ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967), decyzje te są przyczynkowo omawiane przede wszystkim w artykułach naukowych i ogólnie opisywane w komentarzach do przepisów k.p.a. (przede wszystkim do art. 163) lub do ustaw zawierających przepisy umożliwiające wydawanie tych decyzji. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest niewątpliwie złożoność tej problematyki, która już przy próbie podjęcia nad nią badań wymaga zawężenia obszaru zainteresowań. Monografia poświęcona jest więc decyzjom wydawanym w szczególnym trybie nadzwyczajnym umożliwiającym weryfikację ostatecznych decyzji wydawanych w sprawach świadczeń rodzinnych.

Wybór tego rodzaju spraw, jako obszaru badawczego do analizy rzeczonych decyzji, oprócz zainteresowań Autorki, wynika również z niedostatku pozycji naukowych poświęconych decyzjom weryfikującym nabyte prawo do świadczeń rodzinnych i postępowaniu, w którym są one wydawane. Większość dostępnych opracowań, obejmujących zagadnienie wydawania tego typu decyzji przez organy administracji publicznej w obszarze zabezpieczenia społecznego ale poza systemem ubezpieczeń społecznych, dotyczy bowiem spraw z zakresu pomocy społecznej. Tymczasem świadczenia rodzinne przyznawane są w ramach wsparcia społecznego, a świadczenia tego rodzaju cechują znaczne odmienności od świadczeń przyznawanych w ramach pomocy społecznej. Należy tu wskazać w szczególności na brak subsydiarnego charakteru świadczeń, ich roszczeniowość oraz brak zależności między udzieloną pomocą a aktywizacją świadczeniobiorcy. Należy także dodać, że pomoc społeczna stanowi autonomiczny obszar regulacji krajowych

wyłączony spod koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej. Jest to kolejna cecha wyróżniająca pomoc społeczną i przemawiająca za jej odrębnością.

Wydanie w trybie pozakodeksowym decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych następuje po przeprowadzeniu postępowania, w którym mamy do czynienia ze zjawiskiem dezintegracji przepisów procesowych. Regulacja szczególna nie tworzy bowiem odrębnej procedury, po przeprowadzeniu której wydawana jest rzeczona decyzja, lecz stanowi uszczegółowienie ogólnej regulacji procesowej do konkretnej kategorii spraw administracyjnych, to jest spraw dotyczących świadczeń rodzinnych. W przepisach szczególnych zawarto przy tym niewiele regulacji, które wprost odnosiłyby się do postępowania, w którym wydawane są te decyzje. Dlatego też w tytule monografii konieczne było doprecyzowanie, że tryb pozakodeksowy, w którym wydawane są decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych obejmuje w istocie przesłanki wydania tych decyzji (na podstawie przepisów szczególnych), a nie postępowanie, w którym te decyzje są wydawane. Takie też znaczenie należy nadawać terminowi „wydania w trybie pozakodeksowym decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych” użytemu w monografii.

3.3. Cel badawczy

Celem badań, których wynikiem jest opublikowana monografia, była diagnoza stanu regulacji prawnych umożliwiających wzruszenie w trybie pozakodeksowym ostatecznych decyzji na mocy których strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Punktem odniesienia dla prowadzonych rozważań był zarówno interes państwa, przejawiający się w zapobieżeniu nieuprawnionemu wpływowi środków publicznych, jak i interes adresata decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych, którego prawa nabyte winny podlegać szczególnej ochronie. Istotne znaczenie w tym obszarze miała także funkcja ochronna prawa procesowego, wyrażająca się we wprowadzeniu takich regulacji prawnych, które służą z jednej strony – prawu jednostki do skutecznej ochrony na danej drodze postępowania, z drugiej zaś – ochronie praworządności. W badaniach wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną i porównawczą. Teoretyczne rozważania przeprowadzone w monografii zostały wzbogacone o wnioski *de lege ferenda*. Ich celem jest doskonalenie instytucji

zabezpieczenia społecznego i zwiększenie efektywności administracji w tym obszarze.

3.4. Struktura monografii

Monografia została podzielona na pięć rozdziałów, przy czym, w celu zachowania przejrzystości rozważań, w każdym rozdziale, obok rozważań zasadniczych, zawarto podsumowanie.

W rozdziale I monografii przedstawiono decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawane na podstawie przepisów szczególnych jako element nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji administracyjnych. Nakreślono zatem ogólne ramy systemu weryfikacji decyzji wydawanych w sprawach świadczeń rodzinnych. Omówiono decyzje weryfikujące nabyte prawo w ujęciu art. 163 k.p.a. Wskazano na pozakodeksowe ujęcie decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, a także poddano ocenie, z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej, regulacje zawarte w art. 32 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1952 ze zm.); dalej jako u.ś.r. Rozważano także charakter prawny decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawanych na podstawie przepisów szczególnych.

Rozdział II monografii poświęcono przesłankom wydania w trybie pozakodeksowym decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Dokonano kwalifikacji prawnej tych przesłanek, która pozwoliła na wyodrębnienie katalogu przesłanek materialnych (merytorycznych) oraz przesłanek procesowych (formalnych) wydania tej decyzji. Omówiono konstrukcję prawną obu grup tych przesłanek, a następnie poddano szczegółowej analizie każdą z wyodrębnionych przesłanek. Do przesłanek materialnych zaliczono: zmianę sytuacji rodzinnej lub dochodowej rodziny, nabycie przez członka rodziny prawa do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, nienależne pobranie świadczenia rodzinnego oraz wystąpienie innych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych. Wśród przesłanek procesowych wyodrębniono natomiast przesłanki pozytywne oraz negatywne. Do pierwszej grupy (tj. przesłanek procesowych pozytywnych) zaliczono: ostateczność decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych oraz nabycie prawa do świadczeń rodzinnych z wydanej w sprawie decyzji. Natomiast w drugiej grupie (tj. przesłanek procesowych negatywnych) wymieniono: uprzednie wyeliminowanie

z obrotu prawnego decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych, upływ okresu, na jaki ustalono prawo do świadczeń rodzinnych, śmierć jedyne go świadczeniobiorcy, zawistość sprawy administracyjnej prowadzonej w trybie pozakodeksowym, ostateczne rozpatrzenie sprawy administracyjnej w trybie pozakodeksowym oraz kwalifikowana wadliwość ostatecznej decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych.

Przedmiotem rozważań zawartych w rozdziale III monografii były zagadnienia procesowe związane z prowadzeniem postępowania w trybie pozakodeksowym, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. W tym obszarze przedstawiono tematykę związaną zarówno z właściwością organów administracji publicznej, wszczęciem postępowania i przebiegiem jego stadium wyjaśniającego, jak również z dopuszczalnością uruchomienia i prowadzenia rzeczono go trybu w sytuacji wszczęcia innego postępowania zmierzającego do wzruszenia decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Omówienie przebiegu postępowania, w którym wydawana jest decyzja, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., poprzedzone zostało natomiast analizą przepisów procesowych, będących podstawą prawną czynności podejmowanych w tym postępowaniu.

W rozdziale IV monografii omówiona została struktura decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawanych w trybie pozakodeksowym. W tym obszarze wyodrębniono i poddano szczegółowej analizie elementy tworzące tzw. minimum decyzyjne, do których zaliczono: oznaczenie organu administracji publicznej, oznaczenie strony lub stron, rozstrzygnięcie oraz podpis z oznaczeniem osoby uprawnionej do wydania decyzji. Analizie poddano także pozostałe składniki decyzji, do których zaliczono: datę wydania decyzji, powołanie podstawy prawnej, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o trybie wniesienia odwołania oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.

Natomiast w rozdziale V monografii wskazano na skutki wprowadzenia do obrotu prawnego decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydanych w trybie pozakodeksowym. Rozważania w tym obszarze poprzedzono określeniem momentu wprowadzenia do obrotu prawnego decyzji administracyjnej. Następnie poddano analizie następujące skutki prawne wydania rzeczonoj decyzji: możliwość poddania decyzji kontroli instancyjnej organu odwoławczego oraz kontroli sądownoadministracyjnej, zmianę w sferze praw nabytych świadczeniobiorcy,

uruchomienie innych postępowań w związku z wydaniem decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych.

W monografii zamieszczono także podsumowanie przeprowadzonych badań a także bibliografię, w której podano źródła prawa, wykorzystaną literaturę oraz cytowane orzeczenia sądowe.

3.5. Osiągnięte wyniki i potencjalne możliwości ich wykorzystania

W wyniku podjętych badań ustalono, że decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o których mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., są elementem nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji administracyjnych. Wydawane są one po przeprowadzeniu postępowania o niejednolitej konstrukcji prawnej. W postępowaniu tym występują bowiem instytucje procesowe właściwe dla środka odwołałości decyzji – przez organ, który wydał decyzję, jak również środka zaskarżenia, bo nie można wykluczyć możliwości złożenia w tych trybie żądania weryfikacji decyzji przez stronę. Postępowanie to ma charakter autonomiczny względem kodeksowych trybów nadzwyczajnych, a przepisy k.p.a. (w tym art. 163 k.p.a.), nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do wydania w tym postępowaniu decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. To w przepisach szczególnych, na zasadzie odesłania z art. 163 k.p.a., określone zostały przesłanki wydawania tego rodzaju decyzji. Przepisem szczególnym, o którym mowa w art. 163 k.p.a., uprawniającym organ do wydawania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych jest przede wszystkim art. 32 ust. 1 u.ś.r. Przesłanki zawarte w tym przepisie stanowią co do zasady instrument kontroli przez organ administracji publicznej prawidłowości wykonywania przez strony decyzji ustalających prawo do świadczeń rodzinnych i korzystania z praw z nich płynących.

Konstrukcja art. 32 u.ś.r. spełnia zadanie komunikatywności i warunków określoności, będący elementem konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji, wprowadzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Użycie zaś w art. 32 ust. 1 u.ś.r. zwrotu „mogą bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną” w istocie oznacza obowiązek właściwych organów do ingerencji w nabyte prawa do świadczeń rodzinnych we wszystkich tych sprawach, w których nie stwierdzono wystąpienia przesłanek negatywnych do wydania decyzji weryfikujących te prawa. W takim zaś ujęciu, przyjąć należy, że decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych,

wydawane na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r., mają charakter związany. Uwzględniając natomiast rodzaje rozstrzygnięć, które z mocy art. 32 ust. 1 u.ś.r., mogą być zawarte w tych decyzjach, należy uznać, że zarówno zmiana decyzji pierwotnej, jak i jej uchylenie mają charakter konstytutywny. Decyzje te wywierają zatem skutki *ex nunc*, tj. na przyszłość (podobnie jak decyzje opisane w art. 155 i 161 k.p.a.).

Regulacje zawarte w art. 32 ust. 1 u.ś.r. nie są jednak wystarczające do prawidłowego odkodowania wszystkich przesłanek warunkujących wydanie w trybie pozakodeksowym decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. W przepisie tym wymieniono bowiem jedynie przesłanki pozytywne wydania tych decyzji. Natomiast przesłanki negatywne muszą być odkodowane z całokształtu regulacji prawnych znajdujących zastosowanie w sprawach, w których te decyzje są wydawane, a w tym z przepisów k.p.a.

Wymienione w art. 32 ust. 1 u.ś.r. przesłanki pozytywne wydania rzeczonych decyzji nie mają jednolitej konstrukcji. W przepisie tym zawarto bowiem zarówno przesłanki materialne (merytoryczne) - związane ze zmianą sytuacji strony lub jej rodziny mającą wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, jak i przesłanki procesowe (formalne) – dopuszczające uchylenie lub zmianę jedynie ostatecznej decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Wszystkie wymienione w tym przepisie przesłanki mają charakter bezwzględny.

Pomimo tego, że w przepisach u.ś.r. nie wskazano żadnych negatywnych przesłanek wydania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, w wyniku podjętych badań możliwe było wyodrębnienie katalogu także tego rodzaju przesłanek o charakterze formalnym. Ustalono przy tym, że w przeciwieństwie do przesłanek pozytywnych wydania tych decyzji, nie wszystkie przesłanki negatywne ich wydania mają charakter bezwzględny. Do negatywnych przesłanek procesowych o charakterze bezwzględnym należy bowiem zaliczyć jedynie przesłanki wymienione w punktach 6.1. do 6.5. rozdziału II monografii, to jest: uprzednie wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych; upływ okresu, na jaki ustalono prawo do świadczeń rodzinnych; śmierć jednego świadczeniobiorcy, zawieszono sprawę administracyjnej prowadzonej w trybie pozakodeksowym oraz ostateczne rozpatrzenie sprawy w tym trybie.

Względny charakter ma natomiast negatywna przesłanka procesowa opisana w punkcie 6.6. niniejszego rozdziału jako „kwalifikowana wadliwość ostatecznej decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych”. Okoliczność ta stanowi bowiem

podstawę do wyeliminowania tej decyzji z obrotu prawnego w innych postępowaniach prowadzonych w trybach nadzwyczajnym (to jest: w trybie wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności decyzji), którym co do zasady należy przyznać pierwszeństwo przed pozakodeksowym trybem, o którym mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Samo wszczęcie postępowania w trybie nadzwyczajnym, dotyczącym decyzji dotkniętych wadą kwalifikowaną, nie czyni jednak trwale niedopuszczalnym prowadzenia postępowania zmierzającego do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Jeżeli w postępowaniu odrębnym nie dojdzie do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji dotkniętej wadą kwalifikowaną, wówczas możliwe będzie wszczęcie lub kontynuowanie postępowania zmierzającego do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Uzależnione to będzie jednak od stwierdzenia przez właściwy organ istnienia przesłanek pozytywnych i braku pozostałych przesłanek negatywnych do wydania tej decyzji.

Analizując tą przesłankę negatywną ponadto stwierdzono, że nie każda kwalifikowana wadliwość ostatecznej decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych, będzie stanowiła czasową przeszkodę do wszczęcia lub kontynuowania postępowania zmierzającego do weryfikacji tej decyzji w oparciu o przesłanki materialne wymienione w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Jak wynika bowiem z przeprowadzonej w monografii analizy przesłanek materialnych wydania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, przesłanki te umożliwiają wzruszenie decyzji niewadliwej, czyli zawierającej w chwili jej podejmowania prawidłowe rozstrzygnięcie. Wyjątkiem w tym obszarze jest przesłanka nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego w okolicznościach określonych w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., a więc przyznanie świadczenia rodzinnego na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia. W takim bowiem przypadku, weryfikacji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r., podlega decyzja wadliwa, a postępowanie prowadzone w tej sprawie będzie miało pierwszeństwo przed wznowieniem postępowania z powodu wystąpienia podstawy, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Dostrzeżenie tego wyjątku koniecznym czyniło przeprowadzenie oceny w kierunku zasadności utrzymania w art. 32 ust. 1 u.ś.r. przesłanki nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego. Bez tej przesłanki, postępowanie w sprawie wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych jednolicie ustępowałoby

pierwszeństwa postępowaniom prowadzonym w trybach nadzwyczajnych uruchamianym względem decyzji dotkniętych wadą kwalifikowaną.

Należy ponadto podkreślić, że jak wynika z przeprowadzonej w monografii analizy przesłanki „nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego”, wystąpienie tej okoliczności w sprawie oceniane powinno być z uwzględnieniem regulacji art. 30 ust. 2 u.ś.r. W przepisie tym zawarto bowiem legalną definicję terminu „nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego”. Przepis ten, jak zostało wykazane, znajdzie jednak jedynie odpowiednie zastosowanie przy wydawaniu decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Większość okoliczności, wypełniających definicję tego terminu, nie może być bowiem uznana za okoliczność stanowiącą podstawę do wydania decyzji, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Przyczyny takiego stanu rzeczy zostały szczegółowo przedstawione w punkcie 3.3. rozdziału II monografii. Dla sformułowania wniosków zasadne jest jedynie przypomnienie, że jedną z takich przyczyn jest istnienie w art. 32 ust. 1 u.ś.r. samodzielnych podstaw do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, takich jak: zmiana sytuacji rodzinnej lub dochodowej rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych oraz wystąpienie innych okoliczności mających wpływ na prawo do tych świadczeń.

Rozważania zawarte w tej części monografii pozwoliły zaś na konkluzję, że konieczność wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., z powodu nienależnie pobranego przez osobę świadczenia rodzinnego może zachodzić jedynie wtedy, gdy przesłanka ta będzie wiązała się z zaistnieniem jednego ze zdarzeń, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., to jest „przyznania świadczenia na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia”. Ta z kolei przesłanka, jak wskazano powyżej, dotyczy wadliwości powstałej przy wydawaniu a nie wykonywaniu decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Tego rodzaju wadliwość ujęta została zaś w ramy podstaw do wznowienia postępowania, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 1 i 5 k.p.a. Możliwa jest zatem weryfikacja ostatecznej decyzji administracyjnym obarczonej taką wadą w innym trybie niż ten przewidziany w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Wymaga przy tym zaznaczenia, że w przypadku stwierdzenia istnienia podstawy wznowienia postępowania właściwy organ ponownie rozpatruje sprawę co do jej istoty (art. 149 § 2 k.p.a.).

W świetle powyższych argumentów *de lege ferenda* rozważyć należy nowelizację art. 32 ust. 1 u.ś.r. poprzez pominięcie „nienależnego pobrania świadczenia rodzinnego” jako przesłanki materialnej wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Wraz z dodaniem do przepisu art. 32 ust. 1 u.ś.r. przesłanki „wystąpienia innych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych” zbędne stało się bowiem posiłkowe wykorzystywanie w omawianym trybie przesłanek stosowanych w sprawie uznania świadczenia rodzinnego za nienależnie pobrane. Utrzymywanie tej przesłanki wprowadza ponadto niepotrzebny dysonans pomiędzy podstawami wznowienia postępowania a przesłankami uchylenia lub zmiany decyzji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r., skutkujący koniecznością zastosowania drugiego z wymienionych trybów względem decyzji wadliwie wydanych, a nie tylko wadliwie wykonywanych.

W postępowaniu prowadzonym w trybie pozakodeksowym, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, mamy do czynienia ze zjawiskiem dezintegracji (dekoncentracji) przepisów procesowych. W postępowaniu tym konieczne jest bowiem uwzględnienie regulacji procesowych zawartych w aktach o różnym stopniu uszczegółowienia. Wśród tych aktów wymienić należy przede wszystkim: przepisy u.ś.r. i wydanego na podstawie delegacji zawartej w tej ustawie rozporządzenia z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych. W postępowaniu tym znajdują zastosowanie także przepisy k.p.a.

Na gruncie u.ś.r. odnaleźć można niewiele regulacji prawnych, które wprost odnoszą się do postępowania, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Przepisy dotyczące tej problematyki są ponadto rozproszone na gruncie u.ś.r. Stosowne regulacje w tym przedmiocie odnaleźć można bowiem zarówno w art. 23a u.ś.r., który znajduje zastosowanie w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jak i w art. 32 u.ś.r. normującym szczególne instytucje procesowe przewidziane na użytek postępowania w sprawie zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych na korzyść strony, w zakresie zmiany wysokości świadczeń.

W pozostałych postępowaniach zmierzających do wydania decyzji, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., wobec braku odmiennych regulacji prawnych, organ winien odpowiednio zastosować przepisy u.ś.r., a także rozporządzenia z dnia

27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń rodzinnych, regulujące postępowanie prowadzone w trybie zwykłym. Przeprowadzona jednak w rozdziale III monografii analiza tych przepisów wskazuje, że w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych przepisy te znajdują zastosowanie w niewielkim zakresie, dotyczącym pozyskiwania odpowiednich informacji mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Na mocy odesłania zawartego w art. 32 ust. 2 u.ś.r., w postępowaniu, w którym wydawana jest badana decyzja, w kwestiach nieuregulowanych, znajdują zastosowanie także przepisy k.p.a. Z uwagi jednak na brak wyraźnego odesłania w przepisach u.ś.r. do któregoś z kodeksowych trybów nadzwyczajnych, stosowanie w tym postępowaniu przepisów regulujących tamte tryby uznać należy za niedopuszczalne. Tym samym, w sprawach, w których wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, odesłanie, o którym mowa w art. 32 ust. 2 u.ś.r., należy ograniczyć do przepisów k.p.a. regulujących postępowanie prowadzone w trybie zwykłym.

Ocenic należy, że regulacje zawarte w podanych przepisach są wystarczające do prawidłowego przeprowadzenia postępowania w badanym trybie. Z punktu widzenia interesów państwa, jak i w celu zabezpieczenia interesu adresata decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych, *de lege ferenda* rozważenia wymaga wprowadzenie w przepisach u.ś.r. instytucji wstrzymania wykonania decyzji podlegającej weryfikacji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. Możliwe byłoby to poprzez dodanie w tym przepisie kolejnych ustępów (1e, 1f) na wzór regulacji zawartej w art. 152 § 1 i 2 k.p.a. Na etapie wszczęcia postępowania w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. organ nie ma bowiem pewności co do zakresu, w jakim zweryfikowana zostanie decyzja ustalająca prawo do świadczeń rodzinnych. Taka struktura postępowania wykazuje więc daleko idące podobieństwo z instytucją wznowienia postępowania co uzasadnia wprowadzenie analogicznej, jak w tamtym trybie, instytucji wstrzymania wykonania decyzji jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylecia decyzji w tym postępowaniu.

W monografii przeprowadzono także pogłębioną analizę przepisów regulujących właściwość organów w sprawach wydawania w trybie pozakodeksowym, decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych. Analiza tych przepisów pozwoliła zaś na wyodrębnienie zasady niezmienności właściwości organów w sprawach ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych

i weryfikacji nabytego prawa do tych świadczeń na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. Pomimo bowiem użycia w tym przepisie spójnika „oraz” nie powinno budzić wątpliwości, że wymienione w tym przepisie organy (to jest wójt burmistrz, prezydent miasta oraz wojewoda) uprawnione są do wydawania decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych tylko w tych sprawach, w których uprzednio wydały decyzję o ustaleniu prawa do tych świadczeń. W wyniku podjętych badań ustalono kilka wyjątków od zasady niezmienności właściwości organów we wskazanych sprawach.

W ramach właściwości rzeczowej, z odstępstwem od tej zasady mamy do czynienia w sprawach, w których merytoryczną decyzję, w trybie zwykłym, wydał w wyniku rozpatrzenia odwołania organ wyższego stopnia. W tych bowiem sprawach, pomimo tego, że źródłem uprawnień wynikających z decyzji jest ostateczna decyzja organu odwoławczego, organem właściwym do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych będzie organ pierwszej instancji. Za konstatacją taką przemawia przede wszystkim brzmienie przepisu art. 32 ust. 1 u.ś.r., w którym wyraźnie właściwość do wydawania decyzji weryfikujących prawo do świadczeń rodzinnych została zastrzeżona na rzecz organów pierwszej instancji, to jest wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz wojewody. Ponadto, w związku ze zmianą właściwości organów w sprawach świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego, wojewoda będzie organem właściwym do uchylecia lub zmiany w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. nie tylko własnych decyzji, ale także decyzji marszałka województwa wydanych w tych sprawach przed 1 stycznia 2018 r.

Omawiana zasada niezmienności właściwości organów doznaje pewnych ograniczeń także w ramach właściwości miejscowej, gdy po wydaniu decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych, osoba otrzymująca te świadczenia zmieni miejsce zamieszkania. Dotyczy to tych spraw, w których zmiana miejsca zamieszkania osoby otrzymującej świadczenie rodzinne połączona jest ze zmianą gminy względem tej, której organ wydał decyzję ustalającą prawo do świadczeń rodzinnych. Wówczas bowiem następuje zmiana płatnika zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jakimi w świetle art. 20 ust. 1 u.ś.r., są zadania w zakresie świadczeń rodzinnych. Zmiana ta skutkuje zaś utratą właściwości miejscowej w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), który wydał decyzję ustalającą prawo do świadczeń rodzinnych.

Wówczas też, właściwość miejscową wójta, burmistrza lub prezydenta miast do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych ustala się według miejsca zamieszkania osoby otrzymującej świadczenia rodzinne. W takim przypadku organ ten będzie uprawniony do uchylecia lub zmiany decyzji wydanej przez inny organ o tej samej właściwości rzeczowej, lecz innej miejscowej. Zmiana miejsca zamieszkania osoby otrzymującej świadczenia rodzinne pozostaje natomiast bez wpływu na właściwość miejscową wojewody w omawianych sprawach.

Przeprowadzone w monografii rozważania pozwoliły także na nakreślenia czynności procesowych podejmowanych w stadium wszczęcia oraz w stadium wyjaśniającym postępowania, w którym wydawana jest decyzja weryfikująca nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r. Ustalono, że postępowanie w tej sprawie, poza postępowaniem, o którym mowa w art. 32 ust. 1b u.ś.r. (tj. postępowaniem w sprawie zmiany decyzji ustalającej prawo do świadczeń rodzinnych na korzyść strony, w zakresie zmiany wysokości świadczeń, które wszczynane jest z urzędu), może być wszczęte – na zasadach ogólnych - zarówno na żądanie strony, jak i z urzędu, (art. 61 § 1 w zw. z art. 32 ust. 2 u.ś.r.). W omawianych sprawach nie znajduje natomiast zastosowania art. 61 § 2 k.p.a. dopuszczający warunkowe wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Stwierdzono ponadto, że sposób wszczęcia postępowania w badanych sprawach determinuje zakres czynności, jakie organ podejmuje w tym stadium postępowania. Czynności te, wobec fragmentarycznej regulacji szczególnej, są niemal tożsame z tymi, jakie podejmuje organ w stadium wszczęcia postępowania regulowanego przepisami k.p.a.

W monografii rozważano także zagadnienie zbiegu przesłanek umożliwiających uruchomienie dwóch lub więcej postępowań (zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądownoadministracyjnej) zmierzających do wzruszenia ostatecznej decyzji na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych. Rozważania te pozwoliły na nakreślenie reguł kolizyjnych, które winny znaleźć zastosowanie w sytuacji, gdy istnieją przesłanki do weryfikacji tej decyzji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. i przesłanki do uruchomienia innego kodeksowego trybu wzruszenia tej decyzji lub wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego. W tym obszarze uznano, że co do zasady, w pierwszej kolejności stosuje się kodeksowe tryby służące weryfikacji decyzji administracyjnych dotkniętych kwalifikowanymi wadami prawnymi (stwierdzenie nieważności decyzji i wznowienie postępowania

administracyjnego). Wynika to z przyjętego w monografii założenia, że kwalifikowana wadliwość decyzji stanowi co do zasady przesłankę negatywną do wydania decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy weryfikacji w trybie pozakodeksowym podlega decyzja wadliwa. W badanym trybie pozakodeksowym ma to miejsce w przypadku, gdy przyczyną weryfikacji decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, są okoliczności określone w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. Wówczas bowiem, jak dowiedziono, weryfikacji w trybie pozakodeksowym podlega decyzja wadliwa, a opisane w powołanym przepisie okoliczności wyczerpują także znamiona podstawy do wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Pierwszeństwo zastosowania w tym przypadku mają jednak przepisy nakazujące uchylenie lub zmianę decyzji w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r. Tryb ten będzie miał także pierwszeństwo przed kodeksowymi trybami wzruszania decyzji prawidłowych lub dotkniętych wadą niekwalifikowaną, o których mowa w art. 155 i art. 161 k.p.a.

Opisany w art. 32 ust. 1 u.ś.r. tryb wzruszania decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, będzie miał także pierwszeństwo przed postępowaniem sądownoadministracyjnym, o ile wniesienie skargi do sądu nastąpiło po wszczęciu postępowania w tym trybie (art. 56 p.p.s.a.). Z odmienną sytuacją mamy natomiast do czynienia, gdy postępowanie weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych zostanie wszczęte po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego. Wówczas bowiem organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić to postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądownoadministracyjnego. *De lege ferenda* rozważenia wymaga zasadność wprowadzenie stosownych regulacji prawnych statuujących reguły kolizyjne, które znajdą zastosowanie w przypadku zbiegu przesłanek umożliwiających uruchomienie dwóch lub więcej postępowań (zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądownoadministracyjnej) zmierzających do wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej.

Jeśli chodzi natomiast o stadium wyjaśniające postępowania prowadzonego w sprawach, w których wydawana jest decyzja, o której mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., to przeprowadzone w tym obszarze badania wykazały, że stadium to cechują znaczne odrębności względem postępowania dowodowego prowadzonego w sprawie ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych na podstawie przepisów u.ś.r. i rozporządzenia z dnia 27 lipca 2017 r. o postępowaniu w sprawach świadczeń

rodziny. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w momencie wszczęcia tego postępowania organ administracji publicznej z reguły dysponuje już informacjami wskazującymi na konieczność dokonania weryfikacji nabytego prawa do świadczeń rodzinnych. W stadium dowodowym postępowania weryfikującego nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, z mocy art. 32 ust. 2 u.ś.r., znajdują natomiast zastosowanie przepisy k.p.a.

Jak wykazano w monografii, przepisy k.p.a. znajdują także zastosowanie przy redagowaniu treści decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydawanych w trybie pozakodeksowym. Ustalono bowiem, że struktura tych decyzji nie różni się od struktury decyzji wydawanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Decyzje te powinny zatem zawierać elementy wymienione w art. 107 § 1 k.p.a. W strukturze tych decyzji można przy tym wyodrębnić elementy tworzące tzw. minimum decyzyjne oraz pozostałe składniki decyzji. Do pierwszej grupy należą takie składniki decyzji jak: oznaczenie organu administracji publicznej, oznaczenie strony lub stron, rozstrzygnięcie oraz podpis osoby uprawnionej do wydania decyzji. Do drugiej grupy zaliczyć należy zaś takie składniki decyzji jak: datę wydania decyzji; powołanie podstawy prawnej; uzasadnienie faktyczne i prawne; pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.

Wprowadzenie do obrotu prawnego decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, o których mowa w art. 32 ust. 1 u.ś.r., następuje wraz z ich skutecznym doręczeniem stronie lub przynajmniej jednej ze stron w przypadku wielości stron w postępowaniu. Wówczas też decyzja ta rodzi skutki prawne zarówno o charakterze procesowym, jak i materialnoprawnym. W wyniku podjętych badań ustalono, że do skutków prawnych o charakterze procesowym, powstałych na skutek wprowadzenia do obrotu prawnego rzeczony decyzji, zaliczyć należy możliwość poddania tej decyzji kontroli instancyjnej organu odwoławczego, a następnie kontroli sądownoadministracyjnej. Kontrole te, wobec braku regulacji szczególnych, przebiegają według zasad ogólnych określonych w przepisach k.p.a. i p.p.s.a.

Natomiast do skutków o charakterze materialno-prawnym, powstałych w związku z wprowadzeniem do obrotu prawnego decyzji wydanej w oparciu o art. 32 ust. 1 u.ś.r., lecz po uzyskaniu przez tą decyzję przymiotu ostateczności, należy zaliczyć: zmianę w sferze praw nabytych świadczeniobiorcy oraz możliwość wydania innych rozstrzygnięć w oparciu o tą decyzję administracyjną. Jeśli chodzi o pierwszy

z ww. skutków, to z przeprowadzonych w monografii rozważań wynika, że z przepisu art. 32 ust. 1 u.ś.r. można dekodować dwie normy prawne, z których jedna wiąże przesłanki zmiany lub uchylecia decyzji na korzyść strony, a druga odnosi te przesłanki do zmiany lub uchylecia decyzji na niekorzyść strony. W związku z tym różne są także skutki decyzji wydanej w trybie tego przepisu. Gdy decyzja taka stanie się ostateczna, w przypadku jej zmiany lub uchylecia na niekorzyść strony, wywiera ona skutek w postaci odmiennego ukształtowania lub odebrania praw dobrze nabytych. Natomiast w przypadku zmiany lub uchylecia decyzji na korzyść strony, decyzja ostateczna staje się nowym, samodzielnym źródłem uprawnień z niej wynikających o charakterze praw nabytych. Biorąc pod uwagę konstytutywny charakter decyzji z art. 32 ust. 1 u.ś.r. będzie ona wywoływała co do zasady skutki prawne od daty, w której stanie się ostateczna.

Wprowadzenie do obrotu prawnego decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydanej w trybie art. 32 ust. 1 u.ś.r., rodzi wreszcie (po uzyskaniu przez tą decyzję przymiotu ostateczności) możliwość wydania innych rozstrzygnięć w sprawach świadczeń rodzinnych. W wyniku podjętych w monografii badań ustalono, że postępowaniu weryfikującemu nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, prowadzonemu w trybie pozakodeksowym, należy przyznać pierwszeństwo przez postępowaniem prowadzonym w sprawie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych z przyczyn, o których mowa w art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r. W tych też sprawach, ocena zawarta w decyzji weryfikującej nabyte prawo do świadczeń rodzinnych, wydanej w oparciu o art. 32 ust. 1 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 2 u.ś.r., co do wystąpienia tej przesłanki nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, będzie wiążąca dla organu wydającego decyzję o zwrocie tych świadczeń.

W sprawach świadczeń rodzinnych, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, uprzednie uchylecie decyzji na podstawie art. 32 ust. 1 u.ś.r. w zw. z art. 23a ust. 5 u.ś.r. warunkuje zaś późniejsze wydanie przez wojewodę decyzji w sprawie świadczeń rodzinnych na podstawie art. 23a ust. 6 u.ś.r.

Monografia stanowi, moim zdaniem, znaczny wkład w rozwój dyscypliny naukowej. Stanowi źródło wiedzy na temat decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawanych na podstawie przepisów szczególnych zawartych w u.ś.r. Zawarte w monografii uwagi i spostrzeżenia mogą stanowić przyczynek do dyskusji nad koniecznością doskonalenia tej instytucji. Natomiast wnioski *de lege*

ferenda mogą zostać wykorzystane w procesie stanowienia prawa. Z uwagi na problemowy charakter monografii, możliwe jest jej wykorzystanie także w procesie stosowania prawa przez organy administracji publicznej, jak również w kontroli sądowoadministracyjnej decyzji weryfikujących nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydanych na podstawie przepisów u.ś.r.

4. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych

4. 1. Ogólna charakterystyka osiągnięć

Mój dotychczasowy dorobek naukowy obejmuje 38 pozycji, z tego 4 opracowania opublikowane zostały przed uzyskaniem stopnia naukowego doktora. Jestem autorką dwóch monografii (*Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008; *Decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń rodzinnych wydawane w trybie pozakodeksowym - na podstawie przepisów szczególnych*, Olsztyn 2018), współautorką jednej monografii (M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, Olsztyn 2014), a także współautorką podręcznika (*Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, red. A. Skóra, P. Krzykowski, T. Majer, Olsztyn 2018). Jestem także autorką lub współautorką: 15 artykułów naukowych w języku polskim i języku angielskim, w tym 6 artykułów naukowych opublikowanych w czasopismach naukowych z listy B rozporządzenia MNiSW oraz 2 artykułów naukowych opublikowanych w czasopiśmie zagranicznym „Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia” (Universitatea “1 Decembrie 1918” Alba Iulia); 13 rozdziałów w monografiach oraz autorką 4 glos i 2 recenzji. Uczestniczyłam w 25 konferencjach i seminariach naukowych, podczas których wygłosiłam 5 referatów. Byłam także wykonawcą w granicie naukowym „Dekodyfikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki” (wniosek badawczy własny Nr: N N110 020238 zatwierdzony do realizacji przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w XXXVIII konkursie).

4.2. Obszary badawcze

Moje zainteresowania badawcze koncentrują się przede wszystkim wokół zagadnień związanych z ochroną praw jednostki w postępowaniu administracyjnym ze szczególnym uwzględnieniem spraw z zakresu wsparcia społecznego. Ten aspekt

stanowił także punkt odniesienia w prowadzonych przeze mnie badaniach nad trybami nadzwyczajnymi, a także zasadami postępowania administracyjnego i postępowania przed sądami administracyjnymi. Prowadzenie badań w tym obszarze nie byłoby możliwe bez pogłębionej refleksji nad warunkami uzyskania przez jednostkę legitymacji strony w obu tych postępowaniach. Przyczynkowo zajmowałam się także innymi instytucjami prawnymi uregulowanymi w przepisach k.p.a. i p.p.s.a., a także w przepisach szczególnych, które uznawałam za istotne z punktu widzenia ochrony interesu strony postępowania.

4.2.1. Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w sprawach z zakresu wsparcia społecznego

Podjęcie badań nad tą problematyką możliwe było w dużej mierze dzięki środkom uzyskanym w ramach opisanego powyżej projektu badawczego, który realizowany był w latach 2010-2012. Wyniki tych badań przedstawiłam podczas Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, który odbył się w dniach 23-26 września 2012 r. w Białymstoku, podczas którego wygłosiłam referat pt. *Dezintegracja przepisów procesowych w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego na przykładzie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*. Podjęłam także próbę upowszechnienia wyników badań prowadzonych w tym obszarze na forum międzynarodowym poprzez publikację artykułu pt. *Procedures of allocating social support benefits in the polish legal order – an overview of related issues*, "Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia" (Universitatea "1 Decembrie 1918" Alba Iulia) 2012, Nr 15. Efektem prac badawczych zrealizowanych w ramach grantu naukowego są także dwa rozdziały mojego autorstwa w monografii naukowej pt. *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2013, to jest: Rozdział III. *Gwarancje procesowe jednostki w ogólnym postępowaniu administracyjnym w przepisach prawa krajowego*, s. 59-75 (współautorzy: A. Brzuzy, Z. Kopacz) oraz Rozdział IV. *Pozycja jednostki w administracyjnych postępowaniach pozakodeksowych regulujących problematykę zabezpieczenia społecznego*, s. 77-135.

Problematyka ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w sprawach z zakresu wsparcia społecznego poruszana była przeze mnie także w publikacjach, które powstały poza opisanym powyżej projektem

badawczym. W tej grupie wymienić trzeba przede wszystkim takie publikacje jak: *Forma prawna załatwienia wniosku bezrobotnego w przedmiocie indywidualnego skierowania na szkolenie*, („Studia Prawnoustrojowe” 2010, nr 11) oraz *Realizacja zasady ogólnej prawdy obiektywnej w sprawach wsparcia społecznego i pomocy społecznej*, (w:) *Rozdział III Dowodzenie w procesach administracyjnych - Dowodzenie w procesach cywilnych, gospodarczych i administracyjnych*, red. R. Sztymmler, M. Różański, Olsztyn 2014. W tym obszarze badawczym warto zwrócić także uwagę na głosę mojego autorstwa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1003/14 dotyczącą odmowy przyznania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka w związku z poddaniem się przez kobietę opiece medycznej po 10-tym tygodniu ciąży („Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 6).

We wskazanych publikacjach wykazałam, że wsparcie społeczne stanowi wyodrębnioną część systemu zabezpieczenia społecznego. Postępowanie w tych sprawach cechuje dezintegracja (dekoncentracja) przepisów procesowych, która ma na celu przede wszystkim dostosowanie regulacji ogólnej (zawartej w przepisach k.p.a.) do specyfiki postępowań prowadzonych w tych sprawach. Szczególne regulacje procesowe w tych sprawach dotyczą zazwyczaj elementów formalnych wniosku, jego załączników, rozłożenia ciężaru dowodu i konstrukcji postępowania dowodowego, niejednokrotnie zasad i trybu podważania decyzji ostatecznej. W wyniku podjętych badań, których efektem są podane publikacje, ustaliłam, że poprzez wprowadzenie procesowych regulacji szczególnych doszło do ograniczenia praw procesowych jednostki względem tych przysługujących stronie postępowania administracyjnego prowadzonego wyłącznie w oparciu o przepisy k.p.a. Sformalizowanie wniosków o przyznanie, bądź ustalenie prawa do świadczeń z zakresu wsparcia społecznego, skutkuje bowiem w istocie przerwaniem na stronę ciężaru dowodu w postępowaniu prowadzonym w tych sprawach. Ochronie interesu jednostki służy natomiast spoczywający na organie obowiązek dowodzenia istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych oraz decyzyjna forma załatwiania tego rodzaju spraw, która umożliwia poddanie rozstrzygnięć organu administracji publicznej najpierw kontroli instancyjnej w ramach postępowania administracyjnego, a następnie kontroli sądowoadministracyjnej.

Wymaga także podkreślenia, że w ten obszar badawczy wpisuje się także monografia mojego autorstwa pt. *Decyzje weryfikujące nabyte prawo do świadczeń*

rodzinych wydawane w trybie pozakodeksowym (na podstawie przepisów szczególnych), stanowiąca osiągnięcie naukowe opisane w punkcie 3 niniejszego autoreferatu.

4.2.2. Ochrona praw jednostki w postępowaniach administracyjnych prowadzonych w trybach nadzwyczajnych

W pierwszych latach pracy naukowej moje zainteresowania koncentrowały się wokół wpływu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na trwałość ostatecznych decyzji administracyjnych. Także w tym obszarze badawczym punktem odniesienia była ochrona praw adresata takiej decyzji. Efektem prac badawczych w tym obszarze była przede wszystkim monografia mojego autorstwa pt. *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008. W publikacji tej wskazałam, że możliwość wznowienia postępowania na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego niekonstytucyjność normy prawnej, stanowiącej podstawę prawną decyzji administracyjnej, ma na celu usunięcie negatywnych skutków wywołanych przez tą decyzję w sferze indywidualnych praw lub obowiązków podmiotów. Wykazałam, że z uwagi na sposób wznowienia postępowania z tej przyczyny (na żądanie strony) i stosunkowo krótki okres na zgłoszenia żądania w tym przedmiocie, warunkiem zapewnienia w praktyce skutecznej ochrony interesu strony jest aktywne zaangażowanie się organu administracji publicznej w czynności zmierzające do wznowienia postępowania. Przyjęłam, że w tej sytuacji możliwe jest skorzystanie przez organ z uprawnień przewidzianych w art. 61 § 2 k.p.a. (dopuszczających warunkowe wszczęcie postępowania administracyjnego mimo braku żądania w tym przedmiocie), bądź poinformowanie stron o trybie i możliwości zgłoszenia żądania wznowienia postępowania. Oceniłam, że takie czynności organu gwarantowałyby stronie możliwość swobodnego wyboru w zakresie skorzystania z instytucji wznowienia postępowania. Uznałam także, że konstrukcja prawna, dopuszczająca utrzymanie w obrocie prawnym rozstrzygnięcia organu, opartego na niekonstytucyjnej podstawie prawnej, o ile tylko w subiektywnej ocenie strony nie narusza ono jej interesu prawnego, zabezpiecza stronę przed negatywnymi skutkami wadliwego prawodawstwa.

Wyniki badań w tym obszarze prezentowałam środowisku naukowemu podczas Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Kodyfikacja postępowania

administracyjnego (na 50-lecie uchwalenia KPA)”, Sieniawa, 24-27 maja 2009 r., podczas której wygłosiłam referat pt. *Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na trwałość ostatecznych decyzji administracyjnych w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego*. Podjęłam także próbę upowszechnienia wyników badań w tym obszarze na forum międzynarodowym poprzez publikację artykułu pt. *The execution of the principle of informing the parties of legal rights upon finding a case of lack of normative law*, (w:) *Proceedings of the 8th International Conference on Human Rights: The Rights to Knowledge and Information in a Heterogenic Society*, Editor: B. Sitek, J. J. Szczerbowski, A. W. Bauknecht and A. Kaczyńska, Cambridge 2009.

Warto zauważyć, że badania w tym obszarze obejmowały, oprócz instytucji wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego, także zagadnienia związane z pozycją Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, uprawnieniem jednostki do zainicjowania postępowania przed tym organem, jak i z odpowiedzialnością odszkodowawczą za bezprawie normatywne. Tej problematyce poświęciłam następujące publikacje: *Prawnoustrojowa pozycja Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, red. J. Dobkowski, Olsztyn 2007 (współautor Z. Kopacz); *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw i wolności człowieka i obywatela w demokratycznym państwie prawnym*, (w:) *Prawo do życia a jakość życia w wielokulturowej Europie. Materiały V Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka*, Olsztyn 30-31 maja 2005 r., red. B. Sitek, G. Dammacco, M. Sitek, J. Szczerbowski, tom II, Olsztyn - Bari 2007; *Odpowiedzialność odszkodowawcza za bezprawie normatywne*, (w:) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.

W tym obszarze badawczym warto zwrócić uwagę także na artykuł mojego autorstwa pt. *Sytuacja prawna adresata decyzji dotkniętej wadą nieważności*, (w:) *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym (Część II. Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w postępowaniu administracyjnym i egzekucyjnym w administracji)*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak, Warszawa 2015. W publikacji tej zwróciłam bowiem uwagę, że w demokratycznym państwie prawnym podmiot korzystający z uprawnień przyznanych mu na mocy ostatecznej decyzji administracyjnej podlega szczególnej ochronie. Wyraża się ona nie tylko w trwałości przyznanych i zrealizowanych uprawnień, ale także w braku możliwości pociągnięcia adresata decyzji do odpowiedzialności za delikt administracyjny w

przypadku późniejszego stwierdzenia nieważności takiej decyzji. W publikacji tej sygnalizowałam jednak istnienie rozbieżności w poglądach na ten temat. Wobec tego wskazywałam, że zapewnienie skutecznej ochrony strony, która wykonała decyzję, usuniętą następnie z obrotu prawnego w postępowaniu nieważnościowym, może wymagać zastosowania wykładni dynamicznej przepisów regulujących dany stosunek administracyjnoprawny. Podkreślałam przy tym szczególną rolę sądów administracyjnych w zapewnieniu tej ochrony.

4.2.3. Ochrona praw jednostki w ujęciu zasad postępowania administracyjnego i zasad postępowania przed sądami administracyjnymi

W tym obszarze badawczym należy wskazać przede wszystkim na monografię, której jest współautorką (wraz z P. Krzykowskim) pt. *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, Olsztyn 2014. W publikacji tej dokonano przeglądu regulacji procesowych służących zapewnieniu szybkości postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Oceniono, że regulacje te w większości zostały ukształtowane w sposób umożliwiający zachowanie odpowiedniej dynamiki tych postępowań. Stwierdzono jednak, że o ile poziom sprawności orzekania w sądach administracyjnych (przede wszystkim wojewódzkich) wydaje się być zadawalający, o tyle nadal opieszałość postępowania pozostaje realnym problemem organów administracji publicznej. Stąd też, sformułowano kilka postulatów dotyczących kierunków zmian mających na celu usprawnienie i przyspieszenie postępowania administracyjnego, a w tym m.in. postulat szerszego wprowadzenia do polskiego systemu prawnego „konstrukcji „milczącej decyzji administracyjnej”, postulat ograniczenia uprawnień kasacyjnych organu odwoławczego, czy postulat szerszego wykorzystania instrumentów elektronicznych. W postępowaniu sądowoadministracyjnym zwrócono natomiast uwagę na konieczność wprowadzenia regulacji prawnych umożliwiających sądowi skuteczne przeciwdziałanie przewlekaniu postępowania przez strony w sytuacji stwierdzenia nadużycia prawa.

Efektom badań nad normatywnym ujęciem zasady szybkości w obu wskazanych postępowaniach są także trzy artykuły mojego autorstwa: *Wieloaspektowość środków dowodowych stosowanych w postępowaniu administracyjnym*, (w:) *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa*

i postępowania administracyjnego (Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Kazimierz Dolny nad Wisłą, 19-22 września 2010 r.), red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Lublin 2010; *O znaczeniu akt sprawy dla wyniku sądownoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej* (współautor: A. Bińczyk), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3 oraz *Wykorzystanie systemów teleinformatycznych oraz środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego*, (w:) *Przemiany cywilizacyjne a funkcjonowanie administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bronisławowi Jastrzębskiemu w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin*, red. J. Strzelecki, M. Giżyńska, Płock 2017.

Podobnie, jak w pozostałych obszarach badawczych, także w tym obszarze, podjęłam próbę upowszechnienia wyników moich badań na forum międzynarodowym poprzez publikację artykułu pt. *The right of an individual to a court hearing in the Polish administrative court proceedings (selected issues)* - „Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia” (Universitatea “1 Decembrie 1918” Alba Iulia) 2011, nr 14. W publikacji tej poddałam analizie realizację prawa jednostki do sądu w polskiej procedurze sądownoadministracyjnej przez pryzmat trzech elementów tego prawa, to jest: prawa dostępu do sądu, prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury oraz prawa do uzyskania orzeczenia sądowego. Takie ujęcie prawa do sądu stanowiło także punkt wyjścia do rozważań podjętych przeze mnie w artykule mojego autorstwa pt. *Wymagania formalne skargi w postępowaniu sądownoadministracyjnym i ich ocena* („Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 4) oraz w Glosie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 170/13 dotyczącej oceny formalnej skargi na czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa („Civitas et Lex” 2016, nr 9).

Na gruncie krajowym opublikowałam także artykuł pt. *Legalność działania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym a kontrola tej legalności sprawowana przez sądy administracyjne* („Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 2). W publikacji tej zwróciłam uwagę na szerszy kontekst legalności, stanowiącej kryterium kontroli sądownoadministracyjnej i legalności, jako zasady ogólnej k.p.a., statuującej obowiązek organu administracji

publicznej do działania na podstawie przepisów prawa. Wykazałam, że organ administracji publicznej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi obciążają nie tylko błędy w stosowaniu prawa ale także błędy w stanowieniu prawa.

W tym obszarze badawczym warto zwrócić uwagę także na rozdział mojego autorstwa pt. *Zasada ogólna prawdy obiektywnej*, (w:) *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2017.

4.2.4. Warunki uzyskania przez jednostkę legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym i legitymacji skargowej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Rozważania nad legitymacją procesową strony w postępowaniu administracyjnym zawarłam w dwóch publikacjach mojego autorstwa, to jest w artykule pt. *Normatywna konstrukcja strony w postępowaniu administracyjnym* (w:) *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego. Studia dedykowane prof. Wincentemu Bednarkowi*; red. S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski, Olsztyn 2002 oraz w Glosie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1456/10 dotyczącej legitymacji procesowej dłużnika alimentacyjnego w sprawach przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego („Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18).

Także dwie publikacje w moim dorobku poświęciłam rozważaniom nad legitymacją skargową w postępowaniu sądownoadministracyjnym, to jest: *Legitymacja skargowa strony na tle rozważań nad interesem prawnym w postępowaniu sądownoadministracyjnym* (w:) *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003 oraz *Podmioty uprawnione do wniesienia skargi na decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy*, (w:) *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, red. B. Dobkowska, P. Sobotko, M. A. Ziniewicz, Olsztyn 2015.

W publikacjach tych wskazałam, że pomimo oparcia legitymacji strony w obu tych postępowaniach na interesie prawnym, interes prawny, na którym oparta została na mocy art. 50 § 1 p.p.s.a. legitymacja skargowa, stanowi oddzielną (szerszą) kategorię interesu prawnego od tego, którym musi się legitymować strona postępowania administracyjnego w świetle art. 28 k.p.a. Wyjaśniłam, że termin „interes prawny” należy do kategorii tzw. pojęć niedookreślonych, którym organ nadaje treść w procesie stosowania norm prawa materialnego w konkretnej sprawie.

Uznałam, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym źródłem interesu prawnego mogą być zarówno normy prawa materialnego, jak i procesowego bądź ustrojowego.

4.2.5. Pozostałe publikacje naukowe

Ochrona interesu strony postępowania przyświecała mi także przy podejmowaniu badań nad problematyką nieujęta w wyodrębnione powyżej obszary badawcze. Tak było też w przypadku badań nad zagadnieniami związanymi z właściwością organów administracji publicznej. W tej materii warto zwrócić uwagę na następujące publikacje mojego autorstwa: *Pozycja procesowa rektora uczelni publicznej w indywidualnych sprawach studenckich* („Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 1); Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1360/10, dotycząca wyłączenia pracownika organu monokratycznego na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. („Orzecznictwo Sądów Polskich” 2011, nr 7-8) oraz *Wpływ regulacji unijnych na standardy postępowania w przypadku stwierdzenia przez organ braku właściwości w sprawie*, (w:) *Rozdział 5. Prawo europejskie i krajowe w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym - Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej, Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, red. J. Sługocki, Wrocław 2014.

Marta Kopcu