

Gdańsk, dnia 7 maja 2018 r.

dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG
Uniwersytet Gdański
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego

Recenzja

rozprawy doktorskiej Pani magister Hanny Nowak
pt. „Zjawisko pewności i niepewności prawa administracyjnego
na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”
Kraków 2018

Wprowadzenie

Na podstawie uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie z dnia 26 lutego 2018 r., przekazanej pismem Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie prof. dra hab. Jerzego Pisulińskiego z dnia 9 marca 2018 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy Pani magister Hanny Nowak pt.: „Zjawisko pewności i niepewności prawa administracyjnego na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, przygotowanej pod opieką naukową Pana dra hab. Piotra Dobosza, prof. UJ.

Ocena przedstawionej dysertacji obejmuje w szczególności: 1) tytuł i przedmiot; 2) tezy badawcze 3) deklarowane oraz wykorzystane metody, 4) strukturę i objętość pracy, 5) treść, 6) stronę formalno-redakcyjną oraz 7) wykorzystany materiał źródłowy.

Tytuł i przedmiot rozprawy

Tytuł recenzowanej pracy z perspektywy językowej nie budzi zastrzeżeń. Z merytorycznego punktu widzenia pojawia się jednak wątpliwość, czy pewność prawa i niepewność prawa to jedno zjawisko, jak wynika to z brzmienia tytułu, czy też dwa zjawiska? Odpowiedź na to pytanie można znaleźć w samej treści pracy, w której w kilku miejscach, a zwłaszcza we „Wstępie” (s. 14) i w „Zakończeniu”. Tam właśnie

Autorka wprost wypowiada się o pewności i niepewności prawa jako o dwóch zjawiskach, które pozostają względem siebie w różnych relacjach (zob. m.in.: s. 663-665).

Przedmiotem pracy, według przywołanego tytułu oraz złożonej we „Wstępie” deklaracji, jest „analiza zagadnień problemowych związanych z pewnością i niepewnością prawa administracyjnego w obrębie planowania i zagospodarowania przestrzennego...”, przy czym tytuł pracy redukuje tę analizę do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Takie sformułowanie, czy też „ustawienie” problemu badawczego zasługuje na aprobatę. Można się domyślać, że wśród źródeł naukowych inspiracji leżących u podstaw podjęcia badań w tym kierunku znaczącą rolę odegrał dorobek II. i IV. Krakowsko-Wrocławskich Spotkań Naukowych Administratywistów, który zaowocował dwoma znanymi i wysoko cenionymi w środowisku publikacjami pod redakcją naukową prof. Adama Błasia: „Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym”, Warszawa 2012 oraz „Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym”, Warszawa 2014.

Wybór miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako przedmiotu pogłębionych badań nad zjawiskami pewności i niepewności prawa administracyjnego jest w mojej ocenie wyborem jak najbardziej trafnym. Charakter, treść, cele i funkcje tego aktu planistycznego, będącego zarazem aktem prawa powszechnie obowiązującego, sprawiają, że stanowi on wyśmienite pole do działalności badawczej w powyższym zakresie.

Tezy badawcze

Doktorantka w czwartym punkcie „Wstępu” przedstawiła pięć tez badawczych, będących odpowiedzią na postawione wcześniej pytania. Ocena ich nie jest jednoznaczna, chociaż większość zasługuje na wysoką notę, w szczególności za sposób i trafność sformułowania, czego dowodzi opis przeprowadzonych badań stanowiący zawartość recenzowanej dysertacji. Do tez zasługujących na ocenę zdecydowanie pozytywną zaliczam: tezę drugą: „Pewność prawa nie jest zwykłym przeciwieństwem niepewności prawa”; tezę trzecią: „Planowanie przestrzenne zwiększa pewność jednostki co do prawa, ale nie eliminuje niepewności prawa” (oczywiście w zakresie przedmiotowym planowania przestrzennego); oraz tezę

czwartą: „Istnieje związek między zjawiskami pewności i niepewności prawa administracyjnego i zjawiskiem inflacji prawa administracyjnego”.

Natomiast mam zastrzeżenia do tezy pierwszej i ostatniej - piątej. Teza pierwsza („Planowanie przestrzenne ma charakter interdyscyplinarny aczkolwiek planowanie przestrzenne może być charakteryzowane tylko w płaszczyźnie stanowienia i stosowania prawa”) w początkowej części wydaje się oczywista w końcowej zaś niejasna, czy wręcz błędna. To że planowanie przestrzenne ma charakter interdyscyplinarny nie wymaga, jak się wydaje pogłębionych badań. Można by nawet uznać, że udział prawa i nauki prawa w obszarze planowania przestrzennego nie jest udziałem kluczowym. Z kolei samą jurydyzację planowania przestrzennego należy zaś rozpatrywać z perspektywy wyboru – konwencji. Prawo w planowaniu przestrzennym, czy też objęcie planowania przestrzennego prawną regulacją wypada postrzegać przez pryzmat decyzji (w mojej ocenie słusznej), a dotyczącej wyboru względnie skutecznego narzędzia (instrumentu), którego użycie przyczyni się do osiągnięcia celów, jakim służy planowanie przestrzenne. Z tych też względów druga część wspomnianej tezy wydaje się co najmniej niezrozumiała.

Teza piąta („Można mówić o kryzysie prawa administracyjnego, w tym także w płaszczyźnie planowania przestrzennego”), jest sformułowana poprawnie i nawet uzasadniona w wielu miejscach recenzowanej pracy, jednakże na jej tle powstaje wątpliwość, jak się ona ma do wskazanego w tytule i we „Wstępie” tematu badań. W mojej ocenie odbiega w znacznym stopniu od zarysowanego kierunku rozważań, chociaż pośrednio z nimi się wiąże.

Deklarowane i wykorzystane metody

Według słów Autorki, podstawową metodą badawczą przyjętą w pracy jest metoda dogmatyczno-opisowa. Nie do końca zaś zrozumiałe jest oświadczenie, zgodnie z którym: „W odniesieniu do prawnej części rozważań przyjęto metodę historyczno-prawną” (s. 15). Odnosząc się do fragmentów pracy, przedstawiających prawne aspekty planowania przestrzennego w państwach Beneluksu, Autorka słusznie zastrzegła, że nie nadają one całej pracy charakteru komparatystycznego.

Zawartość dysertacji generalnie potwierdza deklaracje dotyczące wykorzystanych metod badawczych. Natomiast uzyskany rezultat świadczy o trafności wykorzystanych metod.

Struktura i objętość recenzowanej pracy

Znaczący wpływ na ogólną notę prac naukowych, w tym również rozpraw doktorskich, ma sposób ujęcia podstawowych dla danego opracowania problemów, zagadnień i kwestii. Dotyczy do zarówno układu merytorycznego, wynikającego z treści prowadzonych rozważań (o czym w następnej części recenzji), jak i formalnej wewnętrznej struktury pracy.

Recenzowana rozprawa w swojej merytorycznej warstwie składa się z pięciu rozdziałów, poprzedzonych „Wstępem” i zwieńczonych „Zakończeniem”. Wymienione elementy struktury, będące podstawowymi jednostkami redakcyjnymi pracy, świadczą o klasycznym podejściu do konstrukcji rozprawy i zasługują na aprobatę. Niewątpliwym walorem struktury pracy jest wewnętrzna budowa każdego z rozdziałów, które rozpoczynają się od kwestii wprowadzających do danego zagadnienia, następnie – w kolejnych podrozdziałach – zagadnienie to jest poddawane właściwej analizie/omówieniu i kwitowane podsumowaniem.

Cechą wpływającą w znacznej mierze, choć – co należy wyraźnie podkreślić – nie w sposób decydujący, na ogólną ocenę pracy jest jej objętość, a ściślej jej nieuzasadniona (według mnie) obszerność. Otóż całe dzieło wraz z wszelkimi wykazami liczy 699 stron.

Życie w dobie niemalże nieograniczonego i stosunkowo szybkiego dostępu do informacji o prawie (do przepisów, orzecznictwa, literatury) stawia przed badaczami prawa poważne wyzwanie, a zarazem niezwykle trudne zadanie, jakim jest formułowanie na podstawie szczegółowej analizy niezwykle szerokiego materiału względnie syntetycznych wypowiedzi. Dostęp do elektronicznych baz informacji prawnej, otwartych zasobów Internetu, łatwość dotarcia do źródeł zagranicznych, wszystko to wymaga szczególnej czujności i rodzi konieczność koncentrowania się w warstwie pisarskiej wyłącznie na węzłowych problemach, związanych z przedmiotem rozprawy, a co za tym idzie, oddzielania materii istotnej z punktu widzenia przedmiotu badań od treści odnoszących się do wątków pobocznych oraz zagadnień opracowanych przez doktrynę w takim stopniu, że zbytecznym jest dokonywanie obszernych sprawozdań stanowisk powszechnie znanych w danej dyscyplinie.

Objętość recenzowanej pracy dowodzi, że Autorce nie udało się oprzeć pokusie detalicznej prezentacji problemów i zagadnień, które niewątpliwie rzutują na przedmiot badań, ale właśnie z uwagi nań, powinny być co najwyżej sygnalizowane i opatrywane

stosownym odesłaniem do przepisów, literatury, czy orzecznictwa. Bardziej szczegółowe uwagi w tej kwestii zostaną przedstawione w następnej części recenzji, zaś w tym miejscu z całą odpowiedzialnością twierdzę, że recenzowana dysertacja mogłaby być, bez uszczerbku dla jej sedna i naukowej wartości, skromniejsza o 50-60% obecnej objętości. Przedstawiona do recenzji ponadprzeciętnie obszerna postać rozprawy prowadzi do konkluzji, w myśl której: miało być o pewności i niepewności prawa, a jest o prawie wszystkim...

Merytoryczna zawartość (treść)

Mając na względzie sformułowane powyżej uwagi dotyczące objętości recenzowanej pracy, w miejsce analitycznej oceny poszczególnych jednostek redakcyjnych, przedstawię uwagi i dokonam oceny treści odnosząc się do kwestii zasadniczych i fragmentów kluczowych dla całości dzieła:

1. Na uznanie zasługują dwie skrajne części pracy, to jest „Wstęp” i „Zakończenie”. Są one od strony struktury i zawartości szczegółowo dopracowane. Co ważne, a co nie zawsze ma miejsce w rozprawach doktorskich i nie tylko, obie części nawiązują do siebie. „Wstęp” zawiera wszystkie informacje, które są potrzebne do świadomej lektury dzieła. Zawarto w nim uzasadnienie wyboru przedmiotu badań, określono cele, wskazano hipotezy i tezy oraz metody badawcze, a także przedstawiono pokrótce merytoryczną zawartość dysertacji. Należy zatem uznać, że „Wstęp” jest kompletny po każdym względem. Z kolei w „Zakończeniu” Autorka skrupulatnie odniosła się to stawianych we „Wstępie” tez i hipotez oraz w sposób kategoryczny określiła swoje stanowisko wobec zjawisk pewności i niepewności w prawie administracyjnym.

2. Kluczowe z perspektywy meritum pracy (mając na względzie jej przedmiot) są problemy pewności i niepewności prawa administracyjnego widziane przez pryzmat miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Problemom tym został poświęcony w szczególności rozdział 4. pracy: „Planowanie przestrzenne w Polsce a pewność i niepewność prawa administracyjnego”. Wysoko należy ocenić prezentację stanowisk doktryny i orzecznictwa, w tym zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego na temat pewności prawa. Warte podkreślenia jest również przedstawienie zjawiska pewności i niepewności prawa w kontekście bezpieczeństwa prawnego

i towarzyszących im wzajemnych relacji, czy też wskazanie na subiektywne i obiektywne postaci pewności. Również pozytywnie trzeba się odnieść do analizy pewności prawa przeprowadzonej odrębnie w stosunku do administracyjnego prawa ustrojowego, procesowego i materialnego.

Treść ocenianego rozdziału traci jednak swoją dotychczasową klarowność w momencie przeniesienia problematyki pewności i niepewności prawa na grunt..., no właśnie, nie na grunt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale na grunt planowania i zagospodarowania przestrzennego w ogólności. Pragnę podkreślić, że nie neguję zasadności takiego zabiegu, a nawet jestem w stanie uzasadnić słuszność zbadania powyższych zjawisk na szerszym tle, jakim jest cały prawny system planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli jednak przedmiotem badań jest pewność i niepewność prawa administracyjnego na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to dywagacje odnoszące się do pewności i niepewności w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, czy w planowaniu na szczeblu krajowym są po prostu nie na temat.

3. Wracając do wcześniejszych rozdziałów, uważam że poświęcenie 76 stron, skądinąd interesującej i wolnej od poważnych zastrzeżeń o charakterze merytorycznym „historii ewolucyjnej systemu planowania przestrzennego w Polsce z uwzględnieniem historii rozwoju osadnictwa oraz rozwoju miast w Polsce i na świecie – spojrzenie interdyscyplinarne”, nie było wyborem doskonałym. Nie oznacza to bynajmniej, że sprzeciwiam się jakimkolwiek wątkom historycznym w tego typu badaniach. Historyczna perspektywa zarówno w odniesieniu do spojrzenia na pewność i niepewność prawa, jak i na pojęcie, cele, funkcje prawnych charakter planowania przestrzennego w tym jego końcowego „produktu”, którym obecnie na szczeblu gminnym jest przede wszystkim miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jest potrzebna, a może nawet konieczna. Dobrze byłoby jednak gdyby odnosiła się ona do rudymenarnego przedmiotu pracy.

Podobnie oceniam zawartość merytoryczną kolejnych rozdziałów (drugiego i trzeciego). Niewątpliwie ważne dla prowadzonych badań są zagadnienia: prawnych aspektów planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce (rozdział drugi) oraz miejsca planowania przestrzennego w systemie prawa administracyjnego (rozdział trzeci), ale czy oznacza to, że w ramach tych zagadnień należy poświęcać odrębne jednostki redakcyjne: pojęciom prawa jako takiego, jego definicji, cech, celów

i funkcji, kulturze prawnej, normom społecznym, budowie systemu prawa, tworzeniu prawa, jego przestrzeganiu itd.? Mam w tym względzie istotne wątpliwości.

Należy zgodzić się z Autorką, że dla zupełności rozważań dotyczących pewności i niepewności prawa administracyjnego wypada odnieść się między innymi do zjawisk: inflacji i kryzysu prawa administracyjnego, czy też wypierania prawa administracyjnego przez prawo cywilne, w tym oceny skali tych zjawisk, ich realności bądź pozorności, trwałości itd. Trzeba jednak w tym względzie zachować proporcje by główny przedmiot rozważań nie został zagłuszony, czy wręcz ukryty w wątkach pobocznych.

4. Osobno należy odnieść się do ostatniego – piątego rozdziału rozprawy zatytułowanego: „Najważniejsze aspekty planowania przestrzennego w porządkach prawnych królestwa Holandii, Królestwa Belgii, Wielkiego Księstwa Luksemburg” (s. 575-662). W rozdziale tym przedstawiono prawne rozwiązania wyżej wymienionych państw w obszarze planowania przestrzennego poprzedzone przedstawieniem rysu historycznego, zagadnień ustrojowych, w tym kwestii dotyczących samorządu terytorialnego. Ten interesujący z poznawczego punktu widzenia rozdział niestety w niewielkim stopniu nawiązuje do motywu przewodniego pracy, jakim miała być pewność i niepewność prawa administracyjnego. Ponadto wyjaśnienie powodów, jakimi kierowała się Autorka przy wyborze prawa planowania przestrzennego Królestwa Holandii, Królestwa Belgii, Wielkiego Księstwa Luksemburg, jako regulacji wartych przedstawienia w związku z badaniami nad pewnością i niepewnością prawa administracyjnego na przykładzie polskiego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie jest przekonujące. Odmienne uwarunkowania historyczne, demograficzne, przyrodnicze i geograficzne (te ostatnie zwłaszcza w odniesieniu do Królestwa Holandii) determinują różne podejście do prawnej regulacji planowania i zagospodarowania przestrzennego w państwach Beneluksu i w Polsce.

5. Z nadmiernie rozbudowanych wątków pobocznych, wpływających na ocenioną krytycznie ponadprzeciętną objętość tekstu, prowadzącą do ukrycia głównego przedmiotu badań, wyłaniają się też pewne pozytywy. Otóż prowadzone przez Autorkę rozważania, w niektórych miejscach dalece odbiegające od problemów pewności i niepewności prawa administracyjnego oraz głównych aspektów prawnej regulacji

planowania przestrzennego, dowodzą znajomości węzłowych zagadnień nauki prawa administracyjnego, jak również świadomości złożoności badanych zjawisk.

Strona formalno-redakcyjna

Redakcja recenzowanej pracy spełnia wymogi stawiane rozprawom naukowym. Autorka w swoich rozważaniach, posługuje się terminologią przyjętą w naukach administracyjnoprawnych. Prowadzony wywód jest wywodem klarownym. Praca jest wolna od powtórzeń.

Przy dziele tak obszernym, jak recenzowana praca, trudno ustrzec się przed popełnieniem jakichkolwiek błędów redakcyjnych czy językowych. Trzeba jednak podkreślić, że dostrzeżone podczas lektury tak zwane „literówki” (przykładowo: tytuł rozdziału II w spisie treści, a także s. 436, 437, 591, 592), drobne błędy stylistyczne (przykładowo s. 664 zdanie rozpoczynające się od słów „W czasach”) i niedoskonałości redakcyjne (vide: tekst na szarym tle s. 626-630), mają charakter śladowy. Przywołane niedostatki nie wpływają na ogólną – pozytywną ocenę formalno-redakcyjnej strony recenzowanej rozprawy.

Źródła wykorzystane w pracy

Niebagatelnym elementem rozprawy doktorskiej jest jej strona warsztatowa, pośrednio wskazująca na „umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej”, o której mowa w przepisie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki.

Oceniając powyższą rozprawę z tego punktu widzenia należy z aprobatą stwierdzić, że Doktorantka wykorzystwała ponad 350 publikacji wydanych w tradycyjnej postaci, wśród których znajdują się liczne opracowania obcojęzyczne. Powoływana w rozprawie literatura została wykorzystana w sposób prawidłowy. Z analizy tekstu głównego oraz treści przypisów wynika, że Doktorantka odwoływała się do odpowiednich opracowań tylko wówczas, gdy było to merytorycznie uzasadnione. Należy zatem stwierdzić, że dobór i sposób wykorzystania dorobku doktryny nie budzi zastrzeżeń i zasługuje na ocenę pozytywną.

Dokonując oceny wykorzystanych w pracy źródeł, należy również z uznaniem odnieść się do przeprowadzonej przez Autorkę kwerendy orzecznictwa sądowego i powołania kilkudziesięciu orzeczeń, na które złożyły się rozstrzygnięcia: Trybunału

Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Autorka w swoich badaniach korzystała też z zasobów wielu polskich i zagranicznych stron internetowych.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że dobór i sposób wykorzystania materiału źródłowego nie tylko nie budzi zastrzeżeń, ale zasługuje na wysoką ocenę.

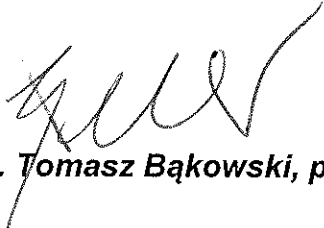
Konkluzje

Z przedstawionych powyżej uwag, w tym również tych polemicznych, rysuje się ogólnie pozytywny obraz recenzowanej dysertacji. Doktorantka wykazała w swojej pracy umiejętność poszukiwania, odnajdywania i diagnozowania naukowych, a zarazem praktycznych problemów. Tym samym recenzowana rozprawa stanowi dowód tego, że Doktorantka posiadała umiejętność formułowania myśli i przekazywania jej w poprawnej i przystępnej formie. Jej wypowiedzi w znacznym stopniu są jasne i precyzyjne.

Z tych też względów uważam, że dysertacja Pani magister Hanny Nowak pt.: „Zjawisko pewności i niepewności prawa administracyjnego na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, przygotowanej pod opieką naukową Pana dra hab. Piotra Dobosza, prof. UJ:

- 1) stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego;
- 2) dowodzi ogólnej wiedzy, jaką Doktorantka posiada w zakresie nauki prawa;
- 3) poświadcza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Oznacza to, że recenzowana rozprawa spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.), co uzasadnia dopuszczenie Pani magister Hanny Nowak do dalszych stadiów postępowania w przewodzie doktorskim.


dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG