

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Hanny Nowak pod tytułem „Zjawisko pewności i niepewności prawa administracyjnego na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, Kraków 2018.

1. Recenzowana rozprawa doktorska mgr Hanny Nowak ma tytuł „Zjawisko pewności i niepewności prawa administracyjnego na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Spis treści obejmuje następujące jednostki redakcyjne: „wykaz najczęściej stosowanych skrótów i sposoby przywoływania”, wstęp, pięć rozbudowanych rozdziałów, zakończenie, „wykaz aktów prawnych wykorzystanych w pracy”, „wykaz wykorzystywanej literatury w porządku alfabetycznym”, „wykaz orzecznictwa wykorzystanego w pracy” oraz „wykaz najważniejszych stron internetowych wykorzystanych w pracy”. Jednak przypisanie jednostkom redakcyjnym innym niż rozdziały dodatkowych określeń wydaje się wówczas zbędne. Wszystkie rozdziały mają charakter merytoryczny i są związane z tytułem pracy. Przy tym są one niezwykle szczegółowe, gdyż zawierają wiele podrozdziałów, co podkreśla dodatkowo ich wartość. Ponadto pojawiają się niejednokrotnie w rozdziałach uwagi wstępne czy uwagi wprowadzające, które ułatwiają prześledzenie założeń procesu badawczego. Rozprawa doktorska liczy aż 669 stron, co jest oczywiście dowodem na osiągnięcie więcej niż oczekiwanego standardu objętości. W tym miejscu warto podkreślić, że prowadzone rozważania zmierzają do maksymalnego wyczerpania tematu, ale zachowują wewnętrzną dyscyplinę, tak pożądaną dla pozytywnej oceny. Pomimo więc znacznej objętości rozprawa doktorska nie jest „przegadana” i właściwie ujmując omawianą problematykę. W sposób oryginalny wskazuje ona propozycje rozwiązania problemów naukowych związanych ze zjawiskiem pewności i niepewności prawa administracyjnego na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przy tym należy jeszcze zauważyć, że do tej pory nie powstała wśród opracowań naukowych pozycja monograficzna, która zawierałaby tak szczegółowe i pełne rozważania na opracowany temat. To oczywiście nadaje rozprawie doktorskiej charakter nowatorski. W konsekwencji wolno stwierdzić, że zostały spełnione wszystkie ogólne kryteria, jakie powinny cechować rozprawę doktorską.

2. Temat rozprawy doktorskiej mgr Hanny Nowak jest bardzo interesujący, ponieważ stanowi on nie tylko kluczowy problem teoretyczny, ale ma jednocześnie znaczenie czysto praktyczne. Tak naprawdę chodzi tutaj o badania podstawowe, które zyskują dodatkowo charakter uniwersalny, gdyż są istotne dla całego prawa administracyjnego. Wniesienie teraz nowego spojrzenia do dyskusji na temat pewności i niepewności prawa administracyjnego jest niezwykle cenne, zwłaszcza mając na uwadze odniesienie do kluczowej regulacji prawnej, gdyż jej przedmiot dotyczy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W każdym razie nie było dotąd osobnej monografii na opracowany temat. Niewątpliwie inspiracją do podjęcia tego tematu stała się ogólniejsza monografia pod tytułem „Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym” pod red. J. Błasia, Warszawa 2014., która stanowi opracowanie zbiorowe w ramach współpracy naukowej środowiska krakowskiego i warszawskiego, co wypada teraz ocenić pozytywnie.

3. Głównym celem rozprawy doktorskiej mgr Hanny Nowak jest analiza zjawiska pewności i niepewności prawa administracyjnego na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także udzielenie odpowiedzi na pytanie czy i jaki jest związek między uchwaleniem i wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a pewnością i niepewnością prawa administracyjnego (s. 12). W związku z tym zostało dalej przyjęte założenie, że planowanie przestrzenne to nie tylko materia złożona pod względem prawnym, lecz wymagająca spojrzenia interdyscyplinarnego, a zatem także pod względem architektury, urbanistyki, budownictwa, historii, geografii, ekonomii, socjologii, psychologii (s. 13). W konsekwencji zostały również odpowiednio sformułowane pytania badawcze, które implikowały sformułowanie hipotez badawczych, co jednak nie zostało wprost wyrażone. Natomiast efektem prowadzonych rozważań są jednoznaczne tezy badawcze: planowanie przestrzenne ma charakter interdyscyplinarny aczkolwiek planowanie może być charakteryzowane tylko w płaszczyźnie stanowienia i stosowania prawa; pewność prawa nie jest zwykłym przeciwieństwem niepewności prawa; planowanie przestrzenne zwiększa pewność jednostki co do prawa, ale nie eliminuje niepewności prawa; istnieje związek między zjawiskami pewności i niepewności prawa administracyjnego a jakością prawa administracyjnego i zjawiskiem inflacji prawa administracyjnego; można mówić o kryzysie prawa administracyjnego, w tym także w płaszczyźnie planowania przestrzennego (s. 14). Z całą pewnością cel rozprawy doktorskiej został osiągnięty. Przy tym można jeszcze dodać, że pytania badawcze zostały tutaj poprawnie postawione (wraz z nimi oczywiście dalej

domyślnie hipotezy badawcze), pytania te znalazły poprawną odpowiedź w ramach procesu badawczego, co doprowadziło do w większości słusznych metodologicznie tez badawczych.

4. W rozprawie doktorskiej mgr Hanny Nowak zostały odpowiednio zastosowane metody badawcze. Z oczywistych względów dominuje tutaj metoda dogmatyczna, która jest przedstawiona jako metoda dogmatyczno-opisowa. Dostyć często jest również stosowana metoda historyczna, która została ujęta jako metoda historyczno-prawna. W tym miejscu warto zarazem podkreślić, że równie często jest stosowana metoda porównawcza, gdy chodzi zwłaszcza o charakterystykę modelu planowania przestrzennego w wybranych krajach. Przy tym zostały kompleksowo omówione w osobnym rozdziale najważniejsze akty planowania przestrzennego w porządkach prawnych: Królestwa Holandii, Królestwa Belgii i Wielkiego Księstwa Luksemburga. W szerokim zakresie można jeszcze doszukać się odwołania do dorobku nauk pozaprawnych, które wykazują związek z tematem rozprawy doktorskiej, lecz jest trudno wówczas mówić o stosowaniu właściwych im metod badawczych, takich jak: architektura, urbanistyka, ekonomia, geografia. W gruncie rzeczy chodzi więc tutaj o metodę analizy krytycznej, chociaż wprost nie wspomina się o niej, która jest oparta nie na własnych badaniach, lecz właśnie na pracach i badaniach cudzych.

Ze szczególnym uznaniem należy teraz odnieść się do wykorzystanej przez mgr Hannę Nowak bibliografii. Gdyż wykaz aktów prawnych wykorzystanych w rozprawie doktorskiej obejmuje: Konstytucję RP, 49 ustaw, 10 aktów prawa unijnego i prawa międzynarodowego, 8 rozporządzeń, 8 aktów prawa miejscowego oraz innych jeszcze aktów z zakresu planowania przestrzennego, 38 aktów prawnych już nieobowiązujących „na terytorium Polski”, 19 aktów prawa holenderskiego, 7 aktów prawa belgijskiego, 6 aktów prawa luksemburskiego. Z kolei wykaz literatury zawiera aż 357 pozycji, w tym bardzo liczne pozycje literatury w językach obcych – w języku angielskim, języku francuskim i języku niderlandzkim. Wreszcie pojawia się wykaz orzeczeń sądowych, który przywołuje 5 wyroków Trybunału Konstytucyjnego, 17 wyroków i 2 postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego, 34 wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych, 3 wyroki Sądu Najwyższego. Na koniec mamy też wykaz 66 stron internetowych. O dobrym warsztacie naukowym świadczy sporządzenie 3162 przypisów.

5. Układ rozprawy doktorskiej mgr Hanny Nowak został prawidłowo opracowany, ponieważ tworzy on spójną i logiczną całość, którą konsekwentnie łączy wyznaczony we wstępie główny cel badawczy i założone projektująco tezy badawcze oraz przeprowadzony w zakończeniu dowód na potwierdzenie tez badawczych. Od razu można również dostrzec, że struktura podziału treści została starannie przemyślana. Bez wątplenia potwierdza się jej

kompletność, przy dążeniu do maksymalnego wyczerpania tematu rozprawy doktorskiej. Od rozważań natury ogólnej bardzo płynnie przechodzi się tutaj do rozważań natury bardziej szczegółowej.

Zgodnie z typową formułą Wstęp określa założenia ogólne rozprawy doktorskiej mgr Hanny Nowak. W związku z tym obejmuje: przedstawienie i uzasadnienie wyboru i istoty problemu badawczego, przedmiot pracy, cel pracy, hipotezy i tezy badawcze, metodykę badawczą, krótki opis struktury pracy. Kwintesencja założeń ogólnych sprowadza się wówczas do podjęcia zagadnień problemowych systemu planowania przestrzennego na przykładzie zjawiska pewności i niepewności prawa administracyjnego, nawiązując także do zagadnień związanych z jakością prawa administracyjnego, inflacją prawa administracyjnego, a także do idei uzasadnionych oczekiwań i elastyczności prawa (s. 10).

Rozdział I. rozprawy doktorskiej mgr Hanny Nowak nosi tytuł „Historia ewolucyjna systemu planowania przestrzennego w Polsce z uwzględnieniem historii rozwoju osadnictwa oraz rozwoju miast w Polsce i na świecie – spojrzenie interdyscyplinarne”. Ewidentnie mamy tutaj do czynienia z opracowaniem dwóch różnych zagadnień, które znalazły się w osobnych ustępach: gospodarki przestrzennej w ujęciu interdyscyplinarnym i historycznym, która opisuje rozwój osadnictwa i miast w Polsce i na świecie, także poza Europą, począwszy od starożytności kończąc na czasach współczesnych; historycznego rozwoju systemu prawnego planowania i zagospodarowania w Polsce od roku 1918. W obu ustępach chodzi o typowe zagadnienia wprowadzające, które umiejętnie poszerzają naszą wiedzę z punktu widzenia tematu rozprawy doktorskiej. Trudno nie zgodzić się wtedy z założeniem, że planowanie przestrzenne to nie tylko materia złożona pod względem prawnym, lecz wymagająca spojrzenia interdyscyplinarnego, a zatem także pod względem architektury, urbanistyki, budownictwa, historii, geografii, ekonomii, socjologii, psychologii (s. 13). Jednak pozostaje otwarte pytanie, jak praktycznie spojrzeć interdyscyplinarnie na planowanie przestrzenne z punktu widzenia stanowienia i stosowania prawa, gdyż ta kwestia została trochę pominięta. Szczególnie mając na uwadze problem wykorzystania wówczas odesłań pozasystemowych. Z punktu widzenia metodologicznego wypada też zastanowić się nad zagadnieniem chociażby urbanizacji prawa czy urbanistycznej analizy prawa.

Z kolei Rozdział II. rozprawy doktorskiej mgr Hanny Nowak po tytule „Prawne aspekty planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce” omawia aktualny stan prawny planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce. Zasadniczo 14. ustępów zostało wówczas poświęconych trzem zagadnieniom: zasadom planowania przestrzennego; trybowi planowania przestrzennego z uwzględnieniem wszystkich podmiotów administracji

publicznej oraz ich organów, które posiadają kompetencje w zakresie zagospodarowania przestrzeni; charakterowi prawnemu planu zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków rozwoju, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy. Oczywiście skoncentrowanie się na podanych wyżej zagadnieniach jest ze wszech miar prawidłowe. Racjonalnie przybliży nas bowiem do głównego zagadnienia, które jest związane miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Rozważania tutaj prowadzone są spójne, logiczne i konsekwentne. Niejednokrotnie można się również spotkać z próbą zajęcia własnego stanowiska, chociaż dominuje podejście sprawozdawcze, które jest niezwykle rzetelne.

Następny Rozdział III. pod tytułem „Miejsce planowania przestrzennego w systemie prawa administracyjnego. Rozważania wstępne” stanowi próbę określenia przez mgr Hannę Nowak systemu prawa administracyjnego. Jakkolwiek prowadzone wówczas rozważania są wartościowe, to jednak eksponują raczej ogólny kontekst planowania przestrzennego. Przede wszystkim dotyczy to pierwszych 9. ustępów, które są poświęcone: pojęciu prawa; normom prawnym, normom społecznym, systemowi prawa, gałęziom prawa, administracji, prawu administracyjnemu; systemowi prawa; funkcjom i celom prawa, obowiązywaniu prawa, tworzeniu (stanowieniu prawa); przestrzeganiu i nieprzestrzeganiu prawa, wykładni prawa. Dopiero po nich mamy 5 ustępów, które określają istotne zjawiska dla systemu prawa administracyjnego, jak: jakość prawa administracyjnego, inflacja prawa administracyjnego, kryzys prawa administracyjnego, skutki relacji między prawem administracyjnym a prawem cywilnym, które są często ujęte w kontekście planowania przestrzennego. W posumowaniu zabrakło jednak wniosku końcowego, który bezpośrednio dotyczyłby owego „miejsca” planowania przestrzennego w systemie prawa administracyjnego (s. 404 i n.). Taki wniosek spotykamy natomiast we Wstępie, bo mówi się o „podsystemie prawa administracyjnego”, co jednak nie wydaje się trafne (s. 17).

Z punktu widzenia tematu rozprawy doktorskiej mgr Hanny Nowak najciekawsze rozważania zawiera Rozdział IV. pod tytułem „Planowanie przestrzenne w Polsce a pewność i niepewność prawa administracyjnego”. Przede wszystkim odpowiada on na pytanie o wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na jurydyczną pewność i niepewność w prawie administracyjnym. W związku z tym jego 9 ustępów koncentruje się prawidłowo na zagadnieniach: pewności prawa administracyjnego, niepewności prawa administracyjnego, pewności i niepewności planowania przestrzennego w prawie administracyjnym na różnych jego poziomach, wybranych wartości planowania przestrzennego z perspektywy pewności i niepewności prawa administracyjnego. Zasadniczo należy tutaj zgodzić się z wysnuwanymi

wnioskami, zwłaszcza pretendującymi do tez badawczych. W całej rozciągłości można zatem zgodzić z końcową tezą badawczą, że planowanie przestrzenne zwiększa pewność jednostki co do prawa, ale nie eliminuje niepewności, gdy patrzymy oczywiście na funkcjonowanie prawa administracyjnego.

Wreszcie mamy Rozdział V. rozprawy doktorskiej mgr Hanny Nowak pod tytułem „Najważniejsze aspekty planowania przestrzennego w porządkach prawnych Królestwa Holandii, Królestwa Belgii, Wielkiego Księstwa Luksemburg”. Z całą pewnością prowadzone tutaj rozważania porównawcze są niezwykle interesujące, zwłaszcza mając dodatkowo na uwadze, że nie były one dotąd przedmiotem pogłębionych opracowań. Analiza planowania przestrzennego w tych krajach pozwoliła ustalić, że czynniki pozaprawne wywierają doniosły wpływ na panowanie przestrzenne, a więc zupełnie analogicznie jak ma to miejsce w Polsce. Tym niemniej poświęcenie osobnego rozdziału porównawczego, z ograniczonym zakresem badawczym do trzech jedynie państw, by wyprowadzić w sumie jednak ograniczony wniosek końcowy, nie wydaje się zabiegiem racjonalnym.

6. Jakkolwiek pozytywna ocena rozprawy doktorskiej mgr Hanny Nowak nie budzi wątpliwości, to wypada jeszcze odnieść się do pewnych jej niedostatków. Przede wszystkim trudno jest zaakceptować tezę 4., która sprowadza się do założenia, że „w prawie dotyczącym zagospodarowania przestrzennego można mówić o istnieniu zjawiska kryzysu w prawie administracyjnym” (s. 667). Po pierwsze mamy do czynienia z niezbyt udaną konstrukcją językowo-logiczną. Po drugie mamy zupełnie błędne utożsamienie cech swoistych prawa administracyjnego z oznakami kryzysu prawa administracyjnego. Gdyby bowiem przyjąć proponowane tutaj założenie, to prawo administracyjne byłoby od zawsze kryzysie. Na permanentność kryzysu prawa administracyjnego nie można się jednak zgodzić! Dalej konsekwencją tezy 4. jest wadliwe założenie, że „planowanie przestrzenne jest nieopłacalne, gdyż oprócz tego, że jest z natury konfliktogenne, jest uciążliwe, długotrwałe, kosztowne” (s. 667). Od razu można bowiem postawić pytanie odwrotne, czy zamiast takiego planowania przestrzennego opłacalny byłby chaos przestrzenny, z jego negatywnymi konsekwencjami dla wszystkich. Odpowiedź brzmi nie!

7. Analiza całości recenzowanej rozprawy doktorskiej mgr Hanny Nowak pozwala oczywiście na stwierdzenie, niezależnie od wskazanych wyżej niedostatków, iż stanowi ona bardzo interesujące studium badawcze z zakresu prawa administracyjnego. Dlatego oceniam tę rozprawę doktorską bardzo wysoko zarówno w warstwie teoretycznej, jak też praktycznej.

Dokonując oceny całości rozprawy doktorskiej chciałbym jednoznacznie wyrazić opinię, iż stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wskazując na odpowiedni poziom wiedzy teoretycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez mgr Hannę Nowak. Recenzowana rozprawa doktorska spełnia wszystkie wymagania stawiane przez ustawę z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017, poz. 1789), co skłania mnie do postawienia wniosku o dopuszczenie jej do dalszych czynności przewodu doktorskiego.

*J. Nieyporał*