

Recenzja rozprawy doktorskiej
mgr Aleksandry Błaszczyńskiej
pt. „Administracyjnoprawne ograniczenia
wykonywania prawa własności nieruchomości”

I. Wybór tematu:

Dokonany przez Doktorantkę wybór tematu oraz zakreszenie przez nią pola badawczego stanowiącego przedmiot dysertacji naukowej od tytułem: „*Administracyjnoprawne ograniczenia wykonywania prawa własności nieruchomości*”, nie budzi moich najmniejszych wątpliwości, tym bardziej, że począwszy od habilitacji, problematyka ta stanowiła centrum moich dociekań naukowych. Z tego też względu czuję się powołany przez Centralną Komisję do Spraw Kadr Naukowych, określaną potocznie jako „CKK” do zajęcia merytorycznego stanowiska w sprawie.

Ze względów wyżej podanych czuję się upoważniony do wyrażenia stanowiska, że temat obrany sobie przez Panią Aleksandrę Błaszczyńską, doktorantkę w Katedrze Postępowania Administracyjnego, pod kierunkiem Pani prof. dr hab. Marty Romańskiej, mógł stanowić przedmiot rozprawy naukowej, napisanej w celu uzyskania stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

Wprawdzie moi seminarzyści podejmowali ten temat już nie raz, a nawet mój drugi spośród wypromowanych przeze mnie doktorów napisał rozprawę doktorską na bardzo podobny temat (w związku z którą żywię nieustannie poczucie naukowego niedosytu), jestem zdania, że rozprawa doktorska podejmująca problem administracyjnych ograniczeń w zakresie wykonywania uprawnień właścicielskich pozostaje cały czas aktualna i jest dla tego tematu, by podejmować nad nim dalsze badania naukowe, jak cały czas aktualne. Tym samym recenzowana rozprawa może stanowić przedmiot dysertacji doktorskiej, jako że jej temat stanowi kolejną wprawdzie, ale jednocześnie oryginalną, propozycję rozwiązana jakże ważkiego problemu prawnego.

II. Konstrukcja pracy:

Przyjęta przez Doktorantkę konstrukcja pracy, w ramach której tytułowy problem publicznoprawnych ograniczeń w zakresie wykonywania prawa własności nieruchomości podzielony został aż na 12 rozdziałów, jest niezwykle rzadko spotykany. Zwykle bowiem dysertacje doktorskie składają się z 5, góra 6 rozdziałów. Jednakże w przypadku recenzowanej dysertacji wyodrębnienie aż 12 rozdziałów jest – w mojej ocenie – w pełni uzasadnione. Na taką cenę zasługuje bowiem wyodrębnienie:

- rozdziału zawierającego merytoryczne wprowadzenie do problematyki pracy wraz ze sformułowaniem tez badawczych (rozd. 1);
- rozdziału zawierającego ogólną charakterystykę prawa własności wraz z konstytucyjno- i cywilnoprawnymi jego aspektami (rozd. 2);
- rozdziału zawierającego najbardziej interesujące rozważania dotyczące relacji pomiędzy instytucją wywłaszczenia, a instytucję ograniczenia prawa własności w ujęciu obowiązującej Konstytucji RP (rozd. 3);
- rozdziału zawierającego analizę cywilistycznych aspektów prawa własności (rozd. 4);
- rozdziału zawierającego bardzo interesującą próbę określenia charakteru prawnego (albo „natury” – jak to określiła Doktorantka) ograniczeń prawa własności nieruchomości (rozd. 5);
- rozdziału, w którym Doktorantka podjęła udaną próbę nakreślenia źródeł prawa zabudowy i zagospodarowania terenu (rozd. 6);
- rozdziału zawierającego próbę rekonstrukcji terminu prawnego „społeczno-gospodarczego przeznaczenia” nieruchomości (rozd. 7);
- rozdziału, który Doktorantka niefortunnie określiła mianem „Regulacji o charakterze utylitarnym”, a w którym omówione zostały regulacje umożliwiające korzystanie z cudzej własności w istocie dla celów, za którymi kryją się lub potencjalnie kryć się wartości wyżej cenione – w świetle konstytucyjnej aksjologii, niż prawo własności (rozd. 8);
- rozdziału, w którym Doktorantka zaprezentowała ograniczenia prawa własności nieruchomości wynikające z przepisów szeroko pojmowanego prawa ochrony środowiska, niefortunnie zatytułowanego mianem „Regulacji ochronno-wolnościowych” (rozd. 9);
- rozdziału, w którym Doktorantka zrelacjonowała obowiązujące regulacje prawne, nazwane przez nią mianem „ochronnych”, które ustanawiają rozliczne zakazy w doniesieniu do nieruchomości, na których występują

walory (wartości przyrodnicze, krajobrazowe, zabytkowe) poddane z mocy obowiązujących ustaw ochronie (rozdz. 10);

- rozdziału, którym Doktorantka podjęła bardzo ważne zagadnienie obowiązywania tzw. „spec.ustaw”, ograniczając się jednak do trzech spośród 12 takich ustaw (rozdz. 11) i wreszcie:

- rozdziału, w ramach którego Doktorantka omówiła regulacje mające wpływ na wolaść wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do nieruchomości, a dotyczące stanów określanych mianem wyższej konieczności (rozdz. 12).

Taki układ pracy doktorskiej, na którego kształt niewątpliwie miała wpływ Pani prof. dr hab. Marta Romańska, będąca promotorką Doktorantki, zapewnił Pani mgr Aleksandrze Błaszczyńskiej spełnienie wymogów: spójności oraz zupełności, a więc zachowania monograficznego charakteru opracowania, przedstawionego jako dysertacja doktorska.

III. Ocena strony merytorycznej recenzowanej rozprawy:

Od strony merytorycznej recenzowana praca nie budzi poważniejszych zastrzeżeń. Rzecz jasna nie oznacza to, że wszystkie zawarte w niej konstatacje zasługują na to, by je podzielać. Przykładowo: na s. 49 Doktorantka, stawiając ze wszech miar słuszną tezę o konieczności przeprowadzenia rozróżnienia pomiędzy instytucją wywłaszczenia, o której mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP od instytucji ograniczenia własności, o której mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, stwierdziła, co następuje: *„Podkreślenia wymaga, że brak jest w literaturze klarownych, jednoznacznych poglądów na tak doniosłą kwestię, jaka jest oddzielenie pojęcia wywłaszczenia od pojęcia ograniczenia prawa własności. Te zaś, które są prezentowane, zazwyczaj odnoszą się do najróżniejszych sposobów rozumienia wywłaszczenia, zarówno od strony teoretycznej, jak i doktrynalnej, żadnemu z tych sposobów rozumienia nie dając przewagi na gruncie polskich regulacji prawnych”*. Nie wiadomo, czy owa surowa ocena dorobku doktryny, wyrażona przez Doktorantkę dotyczy wszelkich pozycji literatury, jakie są dostępne i w których podejmowana jest problematyka delimitacji obu instytucji uregulowanych w obu powołanych przepisach Konstytucji RP, czy też Doktorantka odnosi je wyłącznie do pozycji literatury przedmiotu, wymienionych w przypisie 97? Problematykę tę obszernie zaprezentował S. Pawłowski w swej rozprawie habilitacyjnej pt. *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw*

jednostki. Praca ta. Licząca 740 stron ukazała się na początku 2018 r. nakładem wydawnictwa UAM w Poznaniu. W mojej ocenie zaprezentowane w tej monografii kryterium oddzielenia wywłaszczenia, o którym stanowi przepis art. 21 ust. 2 Konstytucji RP od instytucji ograniczenia prawa własności, o której stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, ma charakter przełomowy. Jest bardzo interesująca i płodna intelektualnie, albowiem czyni bezprzedmiotowymi prowadzone wcześniej rozważania na temat legalności planów miejscowych, czy innych aktów rangą niższych, niż ustawa, a niekiedy wręcz aktów stosowania prawa (generalnych aktów administracyjnych). Jednakże pracy tej nie ma w wykazie bibliograficznym. Nawiasem mówiąc na temat delimitacji wywłaszczenia od ograniczenia prawa wypowiedział się przed laty w roku 2003 także piszący niniejszą recenzję. W wykazie bibliograficznym brak jest także jego pracy. Rzecz oczywista Doktorantka ma prawo do formułowania własnych poglądów oraz do oceny poglądów sformułowanych przez innych autorów. Jednakże warunkiem *sine qua non* rzetelnej oceny poglądów sformułowanych przez innych jest poznanie ich.

- Na s. 79 – 80 Doktorantka wyraziła następujący pogląd: „... *wszędzie tam, gdzie ustawa nie przyznaje jednostce rekompensaty za szkody wyrządzone zgodnym z prawem wykonywaniem funkcji władczych, odpowiedzialność taka jest co do zasady wyłączona (tu Doktorantka przywołała pogląd Z. Banaszczyka). Należy zdecydowanie zaaprobować te konstatacje*”. Mam zasadnicze wątpliwości, czy rzeczywiście przywołany pogląd zasługuje na aprobatę, i to ze względów metodologicznych, a nie wyłącznie merytorycznych (wszak recenzent dysertacji nie może mieć zastrzeżeń wyłącznie do samych poglądów prezentowanych w dysertacji). Pogląd ten może prowadzić do niczym nie uzasadnionego wniosku, że ustawodawca zwykły może sam dowolnie decydować, kiedy przyzna odszkodowanie, co miałyby być równoznaczne, że ze względu na przyznanie odszkodowania traktuje dany przypadek jako wywłaszczenie, a gdy nie przyzna odszkodowania, to ma stąd wynikać, że w danym przypadku mamy do czynienia nie z wywłaszczeniem, lecz z ograniczeniem prawa. Otóż w państwie prawnym zdecydowanie być tak nie może. Ustawodawca zwykły nie może nie przyznać odszkodowania za szkody wyrządzone przez wykonywanie imperium, jeżeli wykonywanie imperium nosi znamiona wywłaszczenia. W przeciwnym wypadku popadłby w kolizję z ustrojodawcą i z jego wolą wyrażoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, a przecież o osiągnięciu takiego skutku racjonalnemu ustawodawcy chodzić nie mogło.

Na początku rozdziału 3 Doktorantka podjęła niezwykle doniosłą problematykę relacji pomiędzy normą z art. 31 ust. 3, a normą z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. W jej ramach w szczególności na s. 102 – 103, Doktorantka podjęła rozważania dotyczące ograniczeń prawa własności wynikających z planów miejscowych, których istota polega na tym, że „...określone regulacje prawne nie znoszą samego prawa ... jednak w praktyce uniemożliwiają korzystanie z niego i realizację jego funkcji”. W ramach tych rozważań Doktorantka nie odniosła się, a można nawet powiedzieć że w ogóle nie dostrzegła dostrzeżonego zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze problemu tzw. „*wywłaszczenia faktycznego*”, ani jego szczególnego rodzaju, określanego mianem „*wywłaszczenia planistycznego*”. Odniosła się do tych tak ważkich zagadnień dopiero w znacznie dalszej części swej dysertacji, albowiem na s. 225 i n., nie wiążąc tych zagadnień z zagadnieniami podnoszonymi znacznie wcześniej. tylko na ocenę strony merytorycznej recenzowanej dysertacji, ale także na ocenę osadzenia jej w źródłach.

W pkt 3 rozdziału 5 Doktorantka podjęła się ambitnego zadania zaproponowania typologii administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości. Rzecz to niewątpliwie chwalebna. Jednakże zastanawia z jakich przyczyn Doktorantka na s. 156-157, odwołując się do ugruntowanego - na gruncie logiki oraz teorii i filozofii prawa – rozróżnienia pomiędzy klasyfikacją a typologią, powołała – jako uzasadnienie przyjętego przez Nią stanowiska – publikację zamieszczoną w Internecie, gdy tymczasem – jak już powiedziano – problem ten jest ugruntowany i obszernie opracowany w doktrynie.

Generalnie jednak trzeba przyznać, że podjęta w rozdziale 5 próba określenia charakteru prawnego (albo „natury” – jak to określiła Doktorantka) ograniczeń prawa własności nieruchomości, zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę.

Na taką samą – jednoznacznie pozytywną ocenę zasługuje podjęta w rozdziale 6 próba wskazania źródeł prawa zabudowy (rozdz. 6 pkt 1, ss. 173 - 183). Doktorantka trafnie i jednoznacznie stwierdziła na s. 176 dysertacji, że: „...*prawo zabudowy bierze swoje źródło w osobistej wolności człowieka, która jest podstawą niezbywalnej godności*”. Szkoda jedynie, że Doktorantka nie pokusiła się o uzupełnienie tych wywodów jakimiś wątkami o charakterze komparatystycznym. W doktrynie powstałej na gruncie innych systemów

prawnych można bowiem znaleźć inne jeszcze próby uzasadnienia prawa zabudowy (np. w niemieckiej doktrynie wiąże się współcześnie prawo zabudowy z prawem człowieka do rozwoju).

Tej jednoznacznie pozytywnej oceny treści zamieszczonych w rozdziale 6 nie zmienia w niczym zamieszczenie na s. 206 następującego stwierdzenia, odnoszącego się do uchwały rady gminy w sprawie ustalenia lokalizacji mieszkaniowej, wydawanej na podstawie tzw. spec-ustawy mieszkaniowej. Doktorantka napisała tam, że uchwała ta „nie ma charakteru rzeczowego – w odróżnieniu od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego”. W związku z tym uprzejmie informuje, że podczas publicznej obrony zadam Doktorantce następujące pytanie: skoro uchwała ta nie ma charakteru rzeczowego, to jaki charakter ona ma ?

Na pozytywną ocenę zasługują także rozważania zawarte w rozdziale 7 dysertacji, a dotyczące rekonstrukcji normatywnej treści zwrotu „społeczno-gospodarczego przeznaczenia” nieruchomości (s. 209 - 232). Doktorantka ma niewątpliwie rację twierdząc, że podstawowym aktem, mocą którego określone jest przeznaczenie nieruchomości, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej - plan miejscowy, albo mpzp). Jednakże plan miejscowy nie określa społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości, lecz jedynie ich przeznaczenie w kategoriach ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju, a nie już w kategoriach społeczno-gospodarczego ich przeznaczenia. Zwrot „społeczno-gospodarcze przeznaczenie”, który w Kodeksie cywilnym odniesiony pozostaje nieprzerwanie do ogółu rzeczy, odnoszony wyłącznie do nieruchomości i dodatkowo w kontekście – w istocie swej – narzucania tego przeznaczenia w drodze uchwalania w sposób jednostronny i władczy planów miejscowych, budzi w doktrynie uzasadnione wątpliwości. Wydaje się też, że przeznaczenie nieruchomości wynikające z planów miejscowych nie ma już charakteru klauzuli generalnej, skoro zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Dz. U. z 2018, poz. 1945 e zm.*), określaną dalej jako „Upzp”, plany miejscowe, to akty prawa miejscowego. Zatem przeznaczenie nieruchomości określone w planie miejscowym, nie stanowi już klauzuli generalnej, a więc kategorii normatywnej, ale pozaprawnej, lecz kategorię normatywną, tyle, że podstawową, albowiem określoną w akcie prawa miejscowego.

Poza zakresem rozważań pozostawiła natomiast Doktorantka sporną w doktrynie oraz w judykaturze kwestię, czy przeznaczenie nieruchomości określają decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a jeśli tak, to ewentualnie jakie skutki mogłyby stąd wynikać dla właścicieli nieruchomości. W tej kwestii recenzent ocenianej dysertacji wypowiedział się wraz z adiunktem z Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji UAM w Poznaniu, drem Maciejem Krusiem, w obszernym artykule opublikowanym w Zeszytach Naukowych Sądownictwa Administracyjnego nr 2 (77) z 2018 r. pt. „*Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy*”, s. 35 – 52.

Trudna do zaakceptowania wydaje się też sformułowana przez Doktorantkę koncepcja „ruchomego pojęcia istoty prawa własności” (s. 232). Wydaje się ona mało uzasadniona dogmatycznie. Poza tym trudno pogodzić tę koncepcję z intuicyjnym, ale bazującym na klasycznym, rozumieniu uprawnień właścicielskich.

Nadto można powiedzieć, że Autorka bardzo umiejętnie potrafiła posługiwać się w dalszych fragmentach recenzowanej dysertacji swym oryginalnym podziałem regulacji prawnych przewidujących możliwość dokonywania ingerencji w prawo własności nieruchomości na ordynaryjne oraz ekstraordynaryjne. Doktorantka z powodzeniem posługiwała się tym podziałem dalszych rozdziałach recenzowanej dysertacji.

W rozdziale 8 Doktorantka zamieściła rozważania, które określiła mianem „*Regulacji o charakterze utylitarnym*” (s. 244 i n.). Pod tym mylącym nieco określeniem Doktorantka dokonała rekonstrukcji regulacji prawnych umożliwiających osobom trzecim korzystanie z cudzej własności. W istocie jednak za regulacjami tego typu mogą się kryć cele, za którymi kryją się lub potencjalnie kryć się mogą nie tylko cele utylitarne, ale także wartości wyżej cenione – w świetle konstytucyjnej aksjologii - niż prawo własności. Jednakże samo wyróżnienie tego rodzaju regulacji, jak i wprowadzenie wcześniej wspomnianego podziału regulacji prawnych ustanawiających ograniczenia w zakresie wykonywania prawa własności nieruchomości na ordynaryjne i ekstraordynaryjne dobrze świadczy o umiejętnościach Doktorantki w zakresie strukturyzowania materii normatywnej, którą poddała badaniu w swej rozprawie doktorskiej.

Poczuwam się też do obowiązku, by komplementować Doktorantkę także za to, że w recenzowanej pracy zostały zamieszczone wątki komparatystyczne oparte na literaturze obcojęzycznej. Obecność tego rodzaju treści jest – w mojej ocenie – nieodzowna w dysertacjach. Jednakże doświadczenie płynące z mojej posługi, polegającej na udziale w kształceniu młodej kadry naukowej poprzez sporządzanie recenzji prac doktorskich, a nawet habilitacyjnych, prowadzi do wniosku, że zamieszczanie w pracach naukowych pisanych w celu uzyskania stopnia naukowego, nie jest – niestety – standardem. Pod tym względem recenzowana rozprawa doktorska Pani mgr Aleksandry Błaszczyńskiej wyróżnia się pozytywnie.

Rekapitułując ten fragment recenzji rozprawy doktorskiej Pani mgr Aleksandry Błaszczyńskiej można powiedzieć, że pod kątem merytorycznym Jej praca zasługuje na pozytywną ocenę.

IV. Ocena strony formalnej dysertacji:

Pod względem formalnym oceniana dysertacja budzi najmniej wątpliwości. Jest napisana poprawnym, a nawet można powiedzieć, że eleganckim językiem. Dla zapewnienia niezbędnej kondensacji tekstu Autorka wprowadziła rozbudowany system skrótów, których wykaz został zamieszczony na początku pracy, tuż po spisie treści.

Na pozytywne odnotowanie zasługuje także to, że Doktorantka ma dobrze opanowaną technikę argumentowania wyrażanych w recenzowanej pracy konstatacji przy użyciu techniki przypisów. Jest ich w dysertacji imponująca ilość, a przy tym – godne odnotowania jest, że Doktorantka skonstruowała je prawidłowo.

Recenzowaną pracę doktorską wieńczą wykazy źródeł: 1) pozycji bibliograficznych, 2) aktów normatywnych oraz 3) orzeczeń z ich podziałem na orzeczenia ETPC, Trybunału Konstytucyjnego, uchwał i wyroków Sądu Najwyższego, uchwał, wyroków i postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz jednego wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim.

Gdy chodzi o wykaz pozycji bibliograficznych, to stwierdzić wypadnie, że po lekturze dysertacji sprawia on wrażenie sporządzonego pod presją czasu.

Ocenę tę wypowiadam z tego powodu, że w wykazie tym brak jest kilku pozycji mojego autorstwa, które Doktorantka powołała w tekście. Przyznaję, że nie weryfikowałem wykazu pozycji bibliograficznych pod kątem zamieszczenia w nim publikacji innych autorów.

V. Ocena wykorzystanie źródeł:

Z punktu widzenia źródeł wykorzystanych przy pisaniu recenzowanej dysertacji, nie przedstawia się ona szczególnie interesująco. W pracy nie powołano ważnych pozycji literatury, w których podejmowana była problematyka wchodząca w zakres określonego przez Doktorantkę tzw. pola badawczego. Przypomnę, że mam tu na myśli w szczególności obszerną monografię autorstwa S. Pawłowskiego pt. „*Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostek*”. Po części była już o tym mowa we wcześniejszym fragmencie niniejszej recenzji. Pod względem osadzenia w recenzowanej dysertacji w literaturze odniosłem wrażenie, że Doktorantka jest szczególnie przywiązana, choć nie bezkrytycznie, do twórczości niektórych tylko przedstawicieli nauki prawa, w szczególności prawa konstytucyjnego.

Na zdecydowanie i jednoznacznie pozytywną ocenę zasługuje natomiast wykorzystanie przez Doktorantkę dorobku judykatury. Ocena ta dotyczy tak ilości, jak i różnorodności powołanych w recenzowanej dysertacji orzeczeń sądów i trybunałów.

Na równie jednoznacznie pozytywną ocenę zasługuje także zakres powołanych w pracy oraz poddanych egzegezie źródeł prawa. Dla wielu czytelników może okazać się zaskoczeniem, jak wiele ustaw zawiera regulacje ograniczające wykonywanie uprawnień właścicielskich oraz dokonywanie ingerencji w uprawnienia właścicieli nieruchomości, w szczególności nieruchomości gruntowych.

VI. Konkluzja:

Rozprawa doktorska Pani Aleksandry Błaszczyńskiej niewątpliwie spełnia warunek, określony w art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach i tytule naukowym (Dz. U. z 2016, poz. 882). Przepis ten, który ma zastosowanie w

przewodzie doktorskim Pani mgr Aleksandry Błaszczyńskiej, stanowi:
„Rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora albo pod opieką promotora i promotora pomocniczego, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne rozwiązanie problemu w oparciu o opracowanie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne, lub oryginalne dokonanie artystyczne, oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej”. Recenzowana dysertacja została przygotowana pod kierunkiem naukowym Pani prof. dr hab. Marty Romańskiej. Dysertacja ta niewątpliwie stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego z dziedziny nauk prawnych. Jej Autorka bez cienia wątpliwości wykazała się ogólną i nie tylko ogólną, ale także specjalistyczną, wiedzą w dyscyplinie naukowej, jaką stanowi „prawo”, co jednocześnie pozwala wnioskować, że posiadała umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej w tej dyscyplinie naukowej.

Biorąc pod uwagę sformułowane wyżej konkluzje, wnioskuję o dopuszczenie Pani mgr Aleksandry Błaszczyńskiej do dalszych etapów przewodu doktorskiego.


(prof. zw. dr hab. Marek Szewczyk)

Poznań, dnia 25 stycznia 2019 r.