



UCZELNIA
LAZARSKIEGO

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
DZIEKANAT
prof. n. dr hab. Anna Kienert

*Wieloletnia i pryncypalna
Pana Promotora oraz Doktoranta.*

Warszawa, dnia 23 września 2020 r.

24.09.2020.

PRZEWODNICZĄCA
Rady Dyscypliny Naukowej
Bożena Gronowska
prof. dr hab. Bożena Gronowska

Szanowna Pani

Prof. dr hab. Bożena Gronowska

Przewodnicząca Rady Dyscypliny Naukowej
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

Szanowna Pani Profesor,

w załączeniu uprzejmie przesyłam recenzję uzupełniającą rozprawy doktorskiej Pani Katarzyny Grażyny Biskup pt. „*Administracyjnoprawne aspekty planowania i budowy lotnisk cywilnych*”. Dołączam również podpisaną umowę oraz rachunek.

Z wyrazami szacunku,

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
DZIEKANAT
Anna Kienert
dr hab. Anna Kienert

Warszawa, 17.09.2020 r.

Prof. nadzw. dr hab. Anna Konert
Wydział Prawa i Administracji
Uczelnia Łazarzkiego w Warszawie

**RECENZJA UZUPEŁNIAJĄCA ROZPRAWY
DOKTORSKIEJ Pani Katarzyny Grażyny Biskup
Pt. Administracyjnoprawne aspekty planowania i budowy
lotnisk cywilnych.
(Toruń, 2019, s. 211)**

1. Wymogi prawne

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U.2017.0.1789 t.j.) 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. Na podstawie przepisów tejże ustawy został wszczęty przewód doktorski Pani mgr Biskup. Praca doktorska została przygotowana na Wydziale Prawa, Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu pod kierunkiem prof. nadzw. dr hab. Zbigniewa Bukowskiego.

W recenzji z dnia 22.07.2019 r. na podstawie § 6 ust. 6 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora zgłosiłam wnioski do uzupełnienia lub poprawy rozprawy doktorskiej.

2. Uwagi merytoryczne

Merytoryczna ocena generalna rozprawy dla Doktorantki wypada obecnie pozytywnie. Nie budzą wątpliwości umiejętności prawnicze w zakresie analizy aktów prawnych, dokonywania wykładni prawa oraz korzystania z dorobku doktryny i orzecznictwa przedmiotu.

Poniżej odniosę się do poszczególnych uwag merytorycznych.

1) weryfikacja tezy głównej doktoratu oraz odpowiednie jej uargumentowanie,

Zmieniona teza główna rozprawy doktorskiej brzmi:

„Na terytorium RP potrzebne jest wydłużenie terminu obowiązywania ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego do czasu zakończenia tworzenia podstawowej infrastruktury lotniczej niezbędnej dla rozwoju społeczno-gospodarczego państwa”.

Teza w takim kształcie zasługuje na aprobatę. Doktorantka wskazuje na argument w postaci braku zmiany przepisów ogólnych ułatwiających realizację budowy lub przebudowy lotnisk oraz braku

stwierdzenia niekonstytucyjności rozwiązań zawartych w specustawie. Termin, który proponuje to czas zakończenia tworzenia podstawowej infrastruktury lotniczej niezbędnej dla rozwoju społeczno-gospodarczego państwa, który powinien być skorelowany z budową CPK i określony na podstawie nowego rządowego programu rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych. Doktorantka postuluje także, by wprowadzić do specustawy rozwiązanie, które zabezpieczałoby interesy osób pozbawionych praw majątkowych (poprzez np. wprowadzenie zaliczki dla osoby uprawnionej, jak w przypadku specustawy drogowej).

Bardzo cenną część pracy stanowią obecnie rozważania dotyczące specustaw (s. 107-122). Doktorantka w sposób przemyślany i prawidłowo rozpoczyna rozważania od uwag natury ogólnej (czym jest specustawa, jakie są jej cele, powołując się na liczne głosy doktryny prawa administracyjnego), a następnie dokonuje podziału rozważań wskazując na cztery problemy związane właśnie ze stosowaniem specustawy.

Nie ulega wątpliwości, iż w Polsce ogólny proces inwestycyjny należy do jednych z najtrudniejszych w Europie. Zamiast więc stosować przepisy regulujące proces planowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych tworzy się tzw. specustawy, które wprowadzając zdecydowanie przyspieszają i ułatwiają proces inwestycyjny, lecz ograniczają prawa obywatelskie, takie jak np. prawo do sądu, czy też prawo własności. Dlatego też specustawy mają charakter epizodyczny, co wynika wprost z ustawy lub charakteru regulacji, na co wskazuje Doktorantka. Po pierwsze więc, omawia problem terminu obowiązywania specustaw, dokonując analizy porównawczej kilku specustaw (telekomunikacyjnej, jądrowej, przeciwpowodziowej, drogowej, kolejowej, EURO 2012, lotniskowej i o gazporcie).

Po drugie, rozważania Doktorantki dotyczą dopuszczalności tzw. „decyzji kompleksowej”, w której to rozstrzyga się różne sprawy administracyjne w ramach jednego aktu administracyjnego. Szczególne wątpliwości w doktrynie budzi rozdzielenie decyzji odszkodowawczej od decyzji stanowiącej podstawę przejścia prawa własności, na co zwraca uwagę Doktorantka i analizuje w tej części pracy (s. 114 – 116).

Po trzecie, Doktorantka zwraca uwagę na fakt, iż specustawy przewidują wyjątki od pewnych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, wskazując przykładowo na instytucję doręczenia.

Wreszcie, rozważania dotyczą modyfikacji przepisów k.p.a. w zakresie decyzji wydawanych na podstawie specustaw i problemu dotyczącego naruszenia konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania i prawa do sądu, na co zwróciła uwagę Komisja Europejska, która 7 marca 2019 r. skierowała do Polski tzw. Uzasadnioną Opinię, zarzucającą naruszenie przepisów UE dyrektywy EIA. Przedmiotem zarzutu są przepisy tzw. specustaw, nie zapewniające możliwości wstrzymania realizacji spornych przedsięwzięć do czasu prawomocnego sądowego rozstrzygnięcia o możliwości ich realizacji. Komisja zwraca także uwagę na ograniczenia prawa do sądu, również w przypadku specustawy lotniskowej (brak skutecznej procedury odwoławczej).

- 2) Ponowne przemyślenie struktury i treści Rozdziału I tak, aby pozostawał w związku z tytułem oraz z tezą pracy;

Struktura Rozdziału I została prawidłowo zmieniona a treść prawidłowo uzupełniona.

Obecnie bowiem rozważania Doktorantki rozpoczynają się od historycznych uwarunkowań prawnych związanych z budową lotnisk, wskazując na źródła prawa lotniczego, które zawierają przepisy dotyczące lotnisk, wyjaśniając podstawowe pojęcia związane z infrastrukturą lotniczą (port lotniczy, lotnisko, lądowisko itd.) i wreszcie omawiając administrację lotniczą, w tym władzę lotniczą w Polsce (prawidłowo wskazując na podobieństwo do rozwiązania francuskiego).

Doktorantka prawidłowo omawia podstawowy akt prawa międzynarodowego publicznego lotniczego, jakim jest Konwencja chicagowska z 1944 r. w zakresie lotnisk, w tym zwłaszcza art. 15 (w kontekście lotnisk użytku publicznego). W części dotyczącej prawa UE zabrakło jednak informacji na temat EASA oraz wskazania, które z przepisów UE dotyczą lotnisk (co zostało omówione w Rozdziale III (pkt. 3.1.2.) . Zabrakło też wyjaśnienia które przepisy Ustawy pr.lot. dotyczą lotnisk i wprowadzania standardów międzynarodowych. W tej części pracy dokonano analizy regulacji z zakresu pomocy publicznej powołując się na bogatą literaturę prof. nadzw. dr hab. J. Kociubińskiego, co w kontekście planowania inwestycji ma swoje uzasadnienie.

- 3) Ponowne przemyślenie rozważań dotyczących planów generalnych oraz zezwolenia na założenie lotniska, uwzględniając powyższe propozycje;

Cennym elementem pracy są obecnie rozważania dotyczące planów generalnych oraz zezwolenia na założenie lotniska (s. 128 – 144). Doktorantka uzupełniła rozprawę o analizę przepisów o planach generalnych, wskazując na ich charakter prawny (akty planowania),

relacje między planem generalnym a planowaniem przestrzennym, skutki jakie wywołuje zatwierdzenie planu miejscowego itd.

- 4) Uzupełnienie rozważań o analizę przepisów UE/EASA w zakresie lotnisk, a także weryfikację „mechanizmu” wdrażania SARP ICAO do porządku krajowego porządku prawnego;

Doktorantka prawidłowo uzupełniła rozważania o analizę przepisów EASA. Jednakże należy zauważyć, iż rozporządzenie wykonawcze 139/2014 wydane na podstawie rozporządzenia bazowego 216/2008 zachowuje swoją moc pomimo utraty mocy przez 216/2008. Wynika to z przepisów przejściowych nowego rozporządzenia bazowego 2018/1139 (art. 139 ust. 4 i tabela korelacji, załącznik X). Zgodnie z art. 140 ust. 2 wszystkie rozporządzenia wykonawcze, a więc i 139/2014, w ciągu 5 lat od wejścia w życie rozporządzenia bazowego 2018/1139 muszą zostać do niego dostosowane (wrzesień 2023). Jak wynika z EPAS 2020-2024 EASA, rozporządzenie 139/2014 zostanie poddane ewaluacji. Po drugie, w ustawie pr.lot. wprowadzono przepisy krajowe mające na celu doprecyzowanie rozwiązań zawartych w rozporządzeniu UE 139/2014 np art. 59b, o czym należałoby wspomnieć.

- 5) Uzupełnienie rozważań o kwestie związane z *security* (port lotniczy);

Doktorantka uwzględniła przepisy w zakresie ochrony przed aktami bezprawnej ingerencji dodając pkt. 1.3.3 „Bezpieczeństwo lotnisk”. Kwestia ta jest istotna, gdyż na planowanie i budowę portu lotniczego w UE bardzo znaczny wpływ mają nie tylko przepisy o bezpieczeństwie

lotniczym (safety), ale również o przeciwdziałaniu aktom bezprawnej ingerencji (security), np. wyznaczanie stref, zapewnienie odpowiedniej infrastruktury itd.

Należałoby jednak rozpocząć rozważania tego podrozdziału od wyjaśnienia różnicy pomiędzy safety i security.

W związku z coraz częstszymi aktami bezprawnej ingerencji skierowanymi przeciwko lotnictwu cywilnemu pojawiła się potrzeba międzynarodowej współpracy państw i organizacji międzynarodowych oraz regionalnych w zakresie prewencji i zwalczania terroryzmu. Owocem tej współpracy jest z jednej strony stworzenie norm dotyczących ochrony lotnictwa (*aviation security*), a z drugiej strony stworzenie tzw. systemu międzynarodowego lotniczego prawa karnego, w którego skład wchodzi uzupełniające się umowy międzynarodowe (tzw. system tokijsko-hasko-montrealско-pekiński).

Załącznik 17 do Konwencji chicagowskiej z 1944 r. to najważniejszy dokument w zakresie *aviation security* „Ochrona międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji”, którego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa pasażerów, załóg, personelu naziemnego oraz bezpieczeństwa publicznego we wszystkich kwestiach związanych z ochroną lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji, błędnie przez Doktorantkę zakwalifikowany jako *safety*. Od niego bowiem zaczyna omawianie aktów prawnych, przechodząc bez żadnego wyjaśnienia do tzw. SMS (*safety management system*).

- 6) Uzupełnienie rozważań o regulacje ważne dotyczące lotnisk np. dyrektywa o opłatach (finansowanie), pomoc publiczna – w kontekście finansowania inwestycji lotniskowych;

Doktorantka uzupełniła rozważania o regulacje związane z pomocą publiczną w kontekście finansowania inwestycji lotniskowych (w Rozdz. I, s. 48-51), wskazując jedynie na podstawowe kwestie, które porusza prof. Kociubiński, jednocześnie zaznaczając, że nie jest to przedmiotem szerszej analizy w ramach rozprawy. Uznać należy to za wystarczające.

- 7) Uzupełnienie rozważań dotyczących kwestii środowiskowych poprzez:
- a) analizę konkretnej decyzji, np. w Modlinie, w kontekście ograniczeń liczby operacji lotniczych,
 - b) odniesienie się do wymagań w zakresie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w przypadku lotnisk,
 - c) uzupełnienie pracy o kwestię obszarów ograniczonego użytkowania.

Na szczególne podkreślenie zasługują rozważania Doktorantki dotyczące kwestii środowiskowych. Nie ulega wątpliwości, iż jest to problematyka, w której Doktorantka „czuje się” najlepiej i nie budzą wątpliwości umiejętności prawnicze w zakresie analizy aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska.

Ta część pracy została uzupełniona poprzez dodanie dwóch podrozdziałów: „Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko w przypadku lotnisk”, w której podaje przykład prognozy oddziaływania na środowisko (w województwie mazowieckim) a także wskazuje na kwestię sporządzania strategicznych map hałasu w środowisku oraz podrozdziału: „Obszary ograniczonego użytkowania wokół lotnisk”, w którym dokonuje szczegółowej analizy problemu ograniczenia prawa własności, w tym również kwestii dochodzenia roszczeń z tytułu utworzenia OOU.

W pracy zabrakło odwołania i analizy jednego z najważniejszych wyroków NSA dotyczących przeszkód lotniczych. Nowelizacja z dnia 25 czerwca 2015 r. wprowadzone zostały do art. 82 pl ustępy 2-4. Wszystkie one dotyczą kwestii usunięcia przeszkody, która nie jest obiektem budowlanym, a stanowi zagrożenie bezpieczeństwa ruchu lotniczego, w tym drzew i krzewów w rejonie podejść do lądowania (art. 82 ust. 1 pkt 7 pr. Lot.). Wyrok porusza bardzo istotną kwestię ingerencji w prawo własności, wywołanej koniecznością usunięcia przeszkody lotniczej i należy go uznać za dość przełomowy.

2. Uwagi końcowe

Oceniając końcowy efekt rozważań mgr Katarzyny Biskup sędze, że ustalenia i wnioski sformułowane przez Doktorantkę mogą być brane pod uwagę w dalszych badaniach przez prawników teoretyków i praktyków.

Rozprawa doktorska spełnia wymogi przewidziane w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. Stanowi bowiem oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i wskazuje na umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Konced