

Wniosek i prośba  
o  
prezencję  
i  
Doktorantce.  
Przewodnicząca  
Rady Dyscypliny Nauki Prawne

Wpł. 10.10.2020f.  
MA

14.10.2020.  
Dr hab. Adam Habuda

prof. dr hab. Gabriela Gronowska

Wrocław, 6 września 2020 r.  
Instytucie Nauk Prawnych  
Polskiej Akademii Nauk

RECENZJA  
W PRZEWODZIE DOKTORSKIM MGR KATARZYNY  
GRAŻYNY BISKUP  
ROZPRAWA *ADMINISTRACYJNOPRAWNE ASPEKTY  
PLANOWANIA I BUDOWY LOTNISK CYWILNYCH*

Wobec sytuacji, w której jeden z recenzentów rozprawy doktorskiej skorzystał z prawa zgłoszenia wniosków celem uzupełnienia lub poprawy rozprawy doktorskiej (na podstawie §6 ust. 6 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora) przedkładam ponowną ocenę przedmiotowej pracy doktorskiej. We wskazanym postępowaniu uczestniczę w następstwie powołania mnie przez Radę Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu jako recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Katarzyny Grażyny Biskup. W rezultacie ponownej oceny uzupełnionej i poprawionej rozprawy przedstawiam opinię - której finalna konkluzja jest dla Doktorantki – tak jak w poprzedniej opinii - **pozytywna**.

Opinia zawiera oceną, czy przedstawiona Radzie Wydziału Prawa i Administracji UMK rozprawa doktorska pt. *Administracyjnoprawne aspekty planowania i budowy lotnisk cywilnych* (ss. 319) spełnia kryteria określone 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 (t. jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789), to znaczy czy:

1. Stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.
2. Wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydatki w danej dyscyplinie naukowej, tj. w zakresie prawa.
3. Wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia przez Kandydatkę pracy naukowej.

Chcę podkreślić, że niniejsza powtórna recenzja stanowi w przeważającej mierze powtórzenie uwag zawartych w poprzedniej. Są w niej jednak pewne zmiany. Z jednej strony wynikają one z modyfikacji rozprawy przez Autorkę, a z drugiej strony ze zrozumiałej w pracy naukowej ewolucji czy innych przemyśleń recenzenta. W tym sensie nie jest wykluczone, że gdybym dokonywał oceny rozprawy po raz trzeci, moje uwagi czy spostrzeżenia mogłyby nie być tożsame z tymi, które podejmuję dzisiaj.

#### **Ad. 1.**

Problematyka prawa lotniczego raczej nie jest przedmiotem obszernej i systematycznej analizy naukowej. Stopniowo jednak sytuacja ulega zmianie. W ten nurt - zwiększonego i pogłębionego zainteresowania kwestiami prawa lotniczego – wpisuje się rozprawa mgr Katarzyny Biskup. Wprawdzie wydawane są opracowania rozproszone, o charakterze artykułów, czy nawet prac zbiorowych, to jednak wiele kwestii szczegółowych, związanych z istotnymi aspektami prawnymi działalności lotniczej, ciągle stanowi zagadnienia naukowe nadal wymagające opracowania monograficznego.

Lukę taką ogranicza, a jednocześnie jest przyczynkiem do rozwoju doktryny prawa lotniczego, praca Pani Katarzyny Biskup. Dotyczy ona tej sfery regulacji prawnej w zakresie lotnictwa, która związana jest z realizacją inwestycji w postaci budowy lotnisk.

Co oczywiste można dyskutować z tezą o potrzebie wyróżniania tzw. prawa lotniczego. Skłaniam się jednak do wniosku, że biorąc pod uwagę znaczenie transportu lotniczego dla gospodarek i ludzi, skalę ruchu lotniczego oraz rozmaite sfery rzeczywistości, na które lotnictwo oddziałuje, można mówić o względnie wyodrębnionej grupie norm prawnych, których przedmiotem są relacje wynikłe z wykonywania działalności w zakresie lotnictwa. Argumentem nie bez znaczenia jest również rosnąca grupa prawników, dla których dominującym polem aktywności zawodowej są wyżej wskazane relacje.

Wydzielanie działów, czy może obszarów prawa lotniczego może opierać się na różnych podstawach i kryteriach. Mam na myśli na przykład często wskazywane międzynarodowe publiczne prawo lotnicze, międzynarodowe prywatne prawo lotnicze, regulacje UE dotyczące lotnictwa, czy też problemy konkurencji w lotnictwie albo

pomocy publicznej dla podmiotów działających na tym obszarze. Z perspektywy klasycznych i najbardziej tradycyjnych dziedzin prawa na tle działalności lotniczej odnajdziemy normy o charakterze cywilnoprawnym, normy prawa karnego, czy też regulacje o charakterze administracyjnoprawnym. Jako prawnik zaangażowany przed wszystkim w prawo publiczne dostrzegam w prawie lotniczym silny element administracyjnoprawny, przez który rozumiem różnego rodzaju regulacje pochodzące od krajowych i ponadnarodowych podmiotów (władz) administracyjnych, wydawane w interesie publicznym, biorąc pod uwagę względy bezpieczeństwa, środowiska, czy równych warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej w tym zakresie. W dziedzinie działalności lotniczej powszechne są typowe dla prawa administracyjnego instrumenty, takie jak koncesje czy zezwolenia. Działalność lotnicza, ze swej natury, jest znacząca dla środowiska naturalnego. Jest więc raczej bezsporne, że na obszarze prawa lotniczego mamy ogromną ilość przepisów o charakterze administracyjnym. Co oczywiste, mamy także niezwykle istotne kwestie o charakterze cywilistycznym (np. odpowiedzialność przewoźnika lotniczego za szkody), czy przepisy karne. *Mutatis mutandis* dostrzegam pewne pokrewieństwo z prawem ochrony środowiska, gdzie również mamy te trzy typy klasycznych norm prawnych, z przeważającym jednak elementem administracyjnoprawnym. Doktorantka w swojej rozprawie skupia się głównie na tym aspekcie administracyjnoprawnym, co z perspektywy obranego tematu jest według mnie jak najbardziej trafne, uzasadnione i uprawnione.

Na marginesie należy również zauważyć wzrost zainteresowania problematyką prawa lotniczego z dydaktycznego punktu widzenia. W jednym z krajowych czasopism pojawiła się w połowie czerwca 2019 r. informacja o zamiarze utworzenia na jednej z polskich uczelni niepublicznych kierunku studiów *Prawo lotnicze*. Z kwerendy stron internetowych uczelni wyższych dowiaduję się, że nabór na taki kierunek (studia podyplomowe) był prowadzony również latem/jesienią 2020 r.

Oceniana rozprawa stanowi – w zakresie administracyjnoprawnych aspektów planowania i budowy lotnisk cywilnych – opracowanie nowatorskie, wypełnia pewną

niezagospodarowaną jeszcze przestrzeń badawczą, wykazując zarazem cechy oryginalności.

Autorka priorytetowo traktuje aspekt administracyjnoprawny. Ujmuje przedsięwzięcie w postaci budowy lotniska, jako pewien proces prawny wymagający spełnienia różnego rodzaju warunków administracyjnych, uwzględnienia perspektywy nie tylko krajowej, ale i ponadnarodowej, a ze względu na skutki dla środowiska – jako inwestycję, w której mocno osadzone są procedury i instrumenty z zakresu prawa ochrony środowiska. Moim zdaniem przyjęta przez doktorantkę płaszczyzna i perspektywa badawcza stanowi dobry punkt wyjścia dla sformułowania i rozwiązania problemu naukowego, którego rozwiązanie jest jednym z warunków uzyskania stopnia naukowego doktora.

Problem naukowy, jaki zamierza rozwiązać Kandydatka, odczytuję poprzez sformułowaną w rozprawie tezę, która brzmi następująco: Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej 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 (s. 6).

Autorka dokonała modyfikacji poprzednio postawionej tezy (względem wcześniejszej wersji rozprawy), w której stwierdzała, że na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej potrzebne są przepisy szczególne odnoszące się do realizacji inwestycji w zakresie budowy lotnisk cywilnych.

Cel pracy nie zmienił się i pozostało nim wykazanie specyfiki administracyjnoprawnych regulacji odnoszących się do planowania i budowy lotnisk cywilnych, a w następstwie ocena ich formuły oraz skonstruowanie wniosków *de lege lata*, jak i *de lege ferenda* (s. 4).

Weryfikacji postawionej tezy, a zarazem rozwiązaniu problemu naukowego ma służyć merytoryczna konstrukcja pracy, oparta na trzech rozdziałach.

W rozdziale I, zatytułowanym *Lotniska cywilne – zagadnienia wprowadzające*, Autorka wprowadza czytelnika w problematykę prawa lotniczego, szczególnie uwzględniając przepisy dotyczące lotnisk. Przedstawia kolejno jego historyczny rozwój, źródła (międzynarodowe, unijne, krajowe), ukazując zależność prawa

krajowego od ponadkrajowego, i kilka podstawowych pojęć związanych z infrastrukturą lotniskową (zwłaszcza pojęcia portu lotniczego, lotniska i lądowiska). Na końcu rozdziału zwięźle przybliży kształt administracji lotniczej oraz podaje nieco danych statystycznych (liczba pasażerów, wykonanych połączeń, w rozbiciu na poszczególne lotniska).

Rozdział II nosi tytuł *Planowanie powstania lotniska cywilnego*. Zawarte są w nim rozważania dotyczące kolejno regulacji prawnych odnoszących się do planowania powstania lotniska, lokalizacji lotniska, zakładania lotnisk oraz kwestii ochrony środowiska, które należy uwzględnić przy tworzeniu lotnisk cywilnych.

Natomiast rozdział III poświęcony jest wybranym aspektom prawnym odnoszącym się do budowy lotnisk cywilnych. Autorka analizuje regulacje prawne dotyczące budowy lotnisk cywilnych, przedstawia specyfikę realizacji inwestycji lotniczych, opisuje – od strony procedur prawnych – proces budowy lotniska i jego zwieńczenie w postaci prawnych instrumentów takich jak pozwolenie na użytkowanie oraz wpis do rejestru lotnisk cywilnych jako obowiązek formalny poprzedzający możliwość eksploatacji lotniska.

Pracę rozpoczyna zgrabnie napisany *Wstęp*, w którym Autorka formułuje swoje zamierzenia i przybliży strukturę pracy, a zamyka *Zakończenie*, gdzie sformułowano kluczowe wnioski wraz z tym najważniejszym, odnoszącym się do postawionego problemu naukowego: 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. Wynika to przede wszystkim z faktu, że transport lotniczy to dziedzina gospodarki, która rozwija się w sposób dynamiczny, towarzyszy temu wzmożona eksploatacja infrastruktury lotniskowej, co wymaga budowy nowych lotnisk. Dlatego akty prawne uchwalone dla realizacji konkretnego celu (przede wszystkim ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego) powinny funkcjonować w obrocie prawnym dłużej, niż to pierwotnie przewidział ustawodawca.

Jest badawczym prawem Kandydatki udzielenie takiej (lub innej) odpowiedzi na postawione pytanie naukowe. Fundamentalną kwestią nie jest bowiem – w moim przekonaniu – pozytywna albo negatywna odpowiedź, lecz argumenty przywołane na poparcie sformułowanej konkluzji.

Uważam, że Autorka przekonująco i rzeczowo uzasadnia swoje stanowisko. Niemniej zastanawiam się, czy propozycja przedłużenia terminu obowiązywania ustawy jest najfortunniej dobraną tezą badawczą. Mamy jesień 2020 r., a w chwili pisania recenzji termin obowiązywania ustawy to w istocie rzeczy 31 grudnia 2020 r. (art. 4a ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego); do tego dnia można złożyć stosowny wniosek do wojewody). Co w sytuacji, jeśli termin nie zostanie przedłużony, a z różnych względów obrona pracy odbędzie się w roku 2021?

### **Uwagi szczegółowe o charakterze merytorycznym**

Doktorantka rozwinęła wątek związany z rozumieniem prawa lotniczego względem poprzedniej wersji. Oczekiwałbym jednak wyraźniejszego osadzenia prawa lotniczego w ustaleniach teorii prawa w zakresie gałęzi, czy dziedzin prawa, szerszej argumentacji na tej płaszczyźnie (podrozdział 1. 3.1, Prawo lotnicze, jego pojęcie oraz zakres, s. 63).

Rozumiem kontrowersje i dyskusje wokół wyodrębniania nowych działów, dziedzin czy dyscyplin prawa. Ciekaw jednak jestem opinii Autorki w następującej kwestii: czy w doktrynie prawa mówimy o prawie kolejowym, prawie transportu samochodowego czy np. prawie transportu morskiego? Czy i ewentualnie jaka jest specyfika – na takiej płaszczyźnie – prawa lotniczego?

Tym bardziej, że na s. 97, w Podsumowaniu, Doktorantka konstatuje, że prawo lotnicze to prężnie rozwijająca się niesamodzielna dziedzina prawa.

Nieco zdumiewa mnie spostrzeżenie Autorki, że „nie stworzono definicji samego pojęcia prawa lotniczego” (s. 97). Rozumiem, że chodzi o brak definicji ustawowej, bo doktrynalne są. A czy jest definicja ustawowa prawa cywilnego, karnego, prawa ochrony środowiska, i tak dalej?

Fragment zatytułowany „Porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej dotyczący lotnisk i lądowisk” (w rozdziale II) widziałbym raczej w rozdziale I (Lotniska cywilne - zagadnienia wprowadzające).

Uważam, że wątek poświęcony tzw. specustawom, i dyskusji na ich temat w doktrynie prawa powinien być wyodrębniony w samodzielny podrozdział. Rozważania na ten temat oczywiście są w pracy, są wnikliwsze niż poprzednio, jednak pozostają względnie rozproszone (np. s. 108). Czy takie, uchwalane jakby *ad hoc* akty prawne, stanowią odpowiedni instrument tworzenia prawa, biorąc pod uwagę zasady Konstytucji i inne znamiona racjonalnego tworzenia prawa? Moim zdaniem to ważna kwestia, zasługująca na jeszcze większą uwagę.

Autorka trafnie wskazuje różnice pomiędzy trybem postępowania według ustawy Prawo lotnicze a tzw. specustawą lotniskową.

Ciekawy, ale wymagający rozszerzenia jest fragment o wpisie lotniska do rejestru lotnisk (s. 256 i nast.). Autorka opisuje, tymczasem powinna wnikliwiej zastanowić się nad prawną istotą tego wpisu. Czym jest on z punktu widzenia prawa administracyjnego i jakie rodzi skutki prawne? Ponadto dane podane przez Doktorantkę są już nieaktualne, pochodzą z 2018 r. (s. 256, przypis 664): na 22 lipca 2020 r. w rejestrze widnieją 64 lotniska (a nie 61).

To, że nie stworzono jednolitej definicji prawa lotniczego raczej nie wynika z tego, że prawo to obowiązuje relatywnie niedługo (s. 278). Czy na przykład jest prawna definicja prawa cywilnego, prawa karnego, czy nawet prawa administracyjnego? Już nie mówiąc o jednolitej definicji prawa ochrony środowiska?

Doktorantka pogłębiła rozważania na temat konkretnych, związanych z prawem lotniczym, instytucji prawnych, i je prawnie zakwalifikowała. Mam na myśli zwłaszcza charakter prawny planu generalnego jako obligatoryjnego elementu przy tworzeniu lotniska (s. 125 i nast.). Także w tym zakresie z przyjemnością dostrzegam wyraźny postęp, i uwzględnienie uwag podniesionych w pierwszej recenzji.

Uważam, że wątki związane z prawem ochrony środowiska (podrozdział 2. 4) są potraktowane sumiennie, odpowiednio merytorycznie i wyczerpująco, biorąc pod uwagę temat rozprawy. Jedyne nad czym można się zastanowić dotyczy zakresu ujętego w

tytule 2.4: Autorka pisze o względach ochrony środowiska nie tylko przy powstawaniu, ale także w działalności już funkcjonujących lotnisk; tymczasem w tytule mowa tylko o powstawaniu.

Dodatkowo: jak autorka ocenia relację art. 4 i art. 4a „specustawy” – gdzie mowa o różnych terminach na złożenie wniosku, czy nie jest to wyraz niestaranności ustawodawcy?

### **Ad. 2**

Nie mam wątpliwości, że rozprawa wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydatki w zakresie dyscypliny naukowej „prawo”, w szczególności w zakresie prawa publicznego. Autorka biegle posługuje się opisem i analizą instytucji prawnych, zwłaszcza z dziedziny prawa administracyjnego. Dostrzega ich szersze usytuowanie prawne, zarówno w kontekście Konstytucji, jak i prawa międzynarodowego oraz prawa UE.

Nie ucieka od płaszczyzny prawa międzynarodowego i prawa UE, interpretuje instrumenty prawa ochrony środowiska, co tylko wzmacnia moje przekonanie o jej dobrze ugruntowanej ogólnej wiedzy prawniczej.

Doktorantka – wykorzystując proces mający na celu wybudowanie lotniska, potrafi wykorzystać dorobek doktryny prawa, umie zinterpretować przepisy, ocenić ich funkcjonowanie, a nawet sformułować wnioski *de lege ferenda*.

### **Ad. 3.**

Jestem również przekonany, że rozprawa mgr Katarzyny Biskup dowodzi umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Doktorantkę.

Przemawia za tym odpowiednia, dojrzała konstrukcja pracy oraz prowadzony tok wywodu. Muszę jednak podkreślić, że rozprawa nie jest wolna od pewnych usterek formalnych, a stosowanie utrwalonych standardów formalnych także świadczy o umiejętności prowadzenia pracy naukowej, szczególnie w zakresie prezentacji wyników dokonanych badań. Na najważniejsze z nich zwracam uwagę poniżej.

## **Uwagi szczegółowe na temat formalnej strony rozprawy**



Doktorantka nadużywa słowa „powyższe”. Pojawia się ono wielokrotnie, i nie pasuje do języka prawniczego w monografii naukowej (np. s. 5, 8, 15, 16 – „przykład na powyższe”, 22, 28, 48, 60, 151, 152 – 4 razy!, 183).

Uwagę zwracałem już poprzednio, w niektórych miejscach Doktorantka dokonała korekty, ale nie wszędzie.

Nie jest prawidłowe, szczególnie w języku naukowym, używanie zwrotu „na dzień dzisiejszy” (s. 18, 52)

We Wstępie (s. 4) Autorka dosyć swobodnie „miesza” czasy: zapowiada, że zostaną poruszone następujące zagadnienia badawcze (czyli czas przyszły), by w następnym zdaniu bez zająknięcia przejść na czas przeszły („w pierwszej kolejności dokonano analizy...”). Uwagę podtrzymuję, zgłaszałem ja poprzednio.

Niekonsekwentnie używa tytułu ustawy Prawo lotnicze: czasem jest to dla niej ustawa Prawo lotnicze (s. 16), czasem u.p.l (s. 16; zapowiada, że taki skrót będzie dalej stosować), gdzie indziej ustawa prawo lotnicze (s. 102) czy ustawa *Prawo lotnicze* (s. 56, s. 150). Na te potknięcia zwracałem już uwagę w poprzedniej recenzji, w niektórych miejscach Autorka usterki usunęła – jednak do doskonałości pod tym względem jeszcze nieco brakuje.

Zamiast „rozwiązań prawnych” np. s. 16, s. 175, dwukrotnie) użyłbym po prostu regulacji prawnych. Nie wiem, czym są rozwiązania prawne, to nie jest dobre słowo dla dbającego o precyzję języka prawnika. Uwagę tej treści zamieściłem także w poprzedniej recenzji. Najbardziej rażące – dla mnie – są rozwiązania w tytule podrozdziału 3.1.3 (s. 226).

W poprzedniej wersji zdarzyło się, że Doktorantka mylnie – moim zdaniem – używała terminu legislacja, utożsamiając go z ustawą (s. 18 – legislacja z 1962 r. straciła moc obowiązującą). Legislacja to bardziej działalność polegająca na stanowieniu prawa, niż konkretny akt prawny.

W nowej wersji Doktorantka zmieniła sformułowanie (teraz jest: regulacja z 1962 r. straciła moc obowiązującą; s. 21).

Na s. 33 mamy fragment o ustawie i jej postanowieniach – postanowienia są formą działania organu administracji, można mówić o postanowieniach umowy, ale nie o postanowieniach ustawy; tak samo jak nagminne i naganne jest często spotykane (nie u Doktorantki) sformułowanie o „zapisach” ustawy.

Na s. 33 zupełnie niezrozumiałe jest użycie skrótu: zamiast ze względu – mamy ze wzg.

Momentami widać pewną redakcyjną niedbałość Kandydatki: w wykazie źródeł prawa czasami mamy ustawę z dnia o ....., czasami ustawę o ..... z dnia ... . To drobiazg, ale jednak do uporządkowania.

### **Konkluzja**

Rozumiejąc, że rolą recenzenta jest mniej rozwijanie pochwał, a bardziej, co starałem się uczynić, zwracanie uwagi na wątpliwe – z mojego punktu widzenia, czy dyskusyjne wątki merytoryczne rozprawy, co do których Doktorantka może, a czasem powinna, ustosunkować się w trakcie obrony, jak również zaznaczenie usterek natury formalnej, które wymagałyby usunięcia w przypadku ewentualnej publikacji, pragnę z pełnym przekonaniem potwierdzić wyrażoną na wstępie pozytywną ocenę rozprawy.

Podtrzymuję wyrażoną w poprzedniej recenzji dobrą ocenę rozprawy, i stwierdzam, że Doktorantka wyeliminowała zdecydowaną większość podniesionych uwag i zastrzeżeń. Tym samym, rozprawa doktorska mgr Katarzyny Biskup *Administracyjnoprawne aspekty planowania i budowy lotnisk cywilnych* kwalifikuje się do nadania biegu następnym etapom przewodu doktorskiego, w ramach którego została przedstawiona Radzie Wydziału Prawa i Administracji UMK.

Adam Habuda

