

*Widziatom i prom o pniehazwie
Pam Promotorowi i Doktorantowi*

28.09.2020.

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

Prof. dr hab. Roman Hauser
Wydział Prawa i Administracji
UAM w Poznaniu

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana mgr Marcina Kubiaka, pt. „Publicznoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości w procesie inwestycyjno - budowlanym”, Toruń 2020, ss. 346.

Zgodnie z uchwałą Rady Dyscypliny Naukowej – Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu z dnia 30 czerwca 2020 r., powołującą mnie do wypełnienia obowiązków recenzenta w przewodzie doktorskim Pana mgr Marcina Kubiaka, przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pana mgr Marcina Kubiaka przygotowanej pod kierownictwem naukowym Pana prof. zw. dra hab. Zygmunta Niewiadomskiego. Równocześnie pragnę stwierdzić, co następuje:

1. rozprawa doktorska Pana mgr Marcina Kubiaka pt. „Publicznoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości w procesie inwestycyjno - budowlanym” stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta zagadnienia naukowego;
2. przedstawioną do oceny rozprawą Doktorant wykazał ogólną wiedzę teoretyczną z zakresu nauki prawa administracyjnego.

Przygotowana przez Doktoranta rozprawa doktorska odpowiada kryteriom wynikającym z ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.), w związku z art. 179 ust 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. -

Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669), oraz

rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodach doktorskich, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. poz. 261),

W uzasadnieniu tych ocen przedstawiam następujące uwagi i spostrzeżenia merytoryczne dotyczące recenzowanej rozprawy doktorskiej.

I. Uwagi ogólne

Dokonując oceny przedstawionej rozprawy należy przede wszystkim wskazać na trafność i aktualność wyboru jej tematu.

Przedmiotem pracy jest prawna analiza procesu inwestycyjno-budowlanego w odniesieniu do publicznoprawnych ograniczeń wykonywania prawa własności. Zasadniczo zatem w pracy chodzi o granice ochrony prawa własności. Wyraźnie należy wskazać, że prawo własności, przecież chronione konstytucyjnie, nie jest prawem bezwzględny i musi doznawać ograniczeń w związku z realizacją celów publicznych. Praca dotyczy więc ograniczeń w procesie inwestycyjno-budowlanym.

Choć zagadnienia z tego zakresu były już podejmowane w literaturze przedmiotu, w tym przez Promotora pracy, wybitnego Uczzonego, znawcę tej problematyki i wieloletniego sędziego NSA Prof. Zygmunta Niewiadomskiego, to praca nie ma odtwórczego charakteru. Jest w pracy wiele wątków nowych, nowych ujęć i propozycji. Najistotniejsze jest tu znalezienie właściwego balansu pomiędzy oczywistą koniecznością uzasadnionej społecznymi potrzebami ingerencji w prawo własności a ochroną prawa własności. Autor trafnie identyfikuje i ocenia pojawiające się w tej kwestii niebezpieczeństwa.

Szczególnie dobrze jest to widoczne w tych fragmentach pracy, w których Autor analizuje przepisy tzw. specustaw.

Wysoko należy zatem ocenić trud Doktoranta w rozwikłanie wiodącego problemu postawionego w rozprawie. Jednym z głównych źródeł poglądów sformułowanych przez Autora stanowi, co podkreślam z satysfakcją, bogate orzecznictwo sądowe a w szczególności Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych.

Dobór źródeł, jakimi Doktorant ilustruje swoje zapatrywania, odpowiada kryteriom rzetelności. Podobnie, co do zasady, pozytywnie oceniam wybór literatury przedmiotu.

Podstawowym celem pracy była, jak wskazuje Autor, „analiza publicznoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości w procesie inwestycyjno-budowlanym w obowiązującym ustawodawstwie, opisanie przyczyn, dla których ustawodawca właśnie w taki sposób ograniczył prawo własności, opisanie narzędzi prawnych zastosowanych przez ustawodawcę, ocena ich konstytucyjności oraz ocena, czy został zachowany konstytucyjny standard własności. Badania podjęte nad przedmiotową problematyką skoncentrowałem na kwestiach związanych z lokalizacją inwestycji, a więc etapem jej „zakotwiczenia” w porządku prawnoprzestrzennym. Tam bowiem, jak w zwierciadle odbijają się problemy związane z publicznoprawnymi ograniczeniami prawa własności w procesie inwestycyjno-budowlanym.”

Już w tym miejscu stwierdzam, że tak zakreślone cele badawcze udało się Autorowi spełnić w bardzo wysokim stopniu. Realizacji założonych celów badawczych służy przyjęta konstrukcja i metoda pracy.

Praca składa się z pięciu rozdziałów poprzedzonych wprowadzeniem. Nakreślone we wstępie założenia badawcze znajdują w kolejnych partiach tekstu swoje rozwinięcie. Całość rozprawy zamykają uwagi końcowe, w których

Doktorant sformułował wnioski, do jakich skłoniły Go zawarte wcześniej rozważania.

Wybrana metodologia oraz sposób formułowania twierdzeń naukowych i dochodzenia do rezultatów badawczych stwarzają satysfakcjonujące wrażenie.

Podstawową metodą badawczą pracy jest metoda formalno - dogmatyczna. Pomocniczo zastosowano metodę historyczno - prawną.

II. Uwagi szczegółowe

Praca, jak już wskazano wyżej, podzielona została na pięć rozdziałów.

W rozdziale I przedstawiona została geneza prawa własności oraz poglądy na istotę prawa własności. Z oczywistych względów rozważania w tej części pracy mają sprawozdawczy i informacyjny charakter. Wysoko oceniam w tej części pracy udaną próbę przedstawienia prawa własności jako publicznego prawa podmiotowego.

Rozdział II poświęcony został analizie procesu inwestycyjno-budowlanego. Na bardzo pozytywną oceną zasługują tu uwagi dotyczące dodatkowych ograniczeń prawa własności (inwestora, osób trzecich oraz wynikających z ustaw specjalnych).

W rozdziale III omówione zostały kryteria publicznoprawnych ograniczeń prawa własności. Oczywiście w pełni zasadnie Autor stwierdza, że „Istotnym wyznacznikiem prawa własności w procesie inwestycyjno-budowlanym jest i pozostaje interes publiczny.” A także, że „Kluczowe znaczenie ma zatem prawidłowe określenie interesu publicznego: najpierw ustanowienie przepisów przez ustawodawcę, a następnie zidentyfikowanie poszczególnych interesów przez organy administracji.” Natomiast dyskusyjne, bez pogłębionej refleksji jest stwierdzenie, że „W orzecznictwie, w tym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, można łatwo wskazać uzasadnienia wyroków, w których sądy biorą pod uwagę uciążliwości i ograniczenia generowane w razie

zrealizowania inwestycji wymagającej pozwolenia na budowę. Jest to nic innego jak ukryte stosowanie reguł prawa cywilnego, które oceniam krytycznie, jako rozwiązywanie konfliktów cywilnoprawnych normami prawa publicznego, intuicyjnie.” Teza ta wymagałaby wnikliwej oceny stanów faktycznych zaistniałych w omawianych orzeczeniach.

W rozdziale IV przedstawione zostały prawne formy ograniczeń prawa własności w procesie inwestycyjno-budowlanym nadmierną ingerencją organów władzy publicznej. W szczególności zasadnie podnosi Autor znaczenie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które ocenia krytycznie; są one bowiem zaledwie urzędowym potwierdzeniem, że inwestor może zrealizować inwestycję w niej opisaną.

Rozdział V dotyczy sądowej kontroli publicznoprawnych ograniczeń prawa własności. To bardzo udany fragment pracy. Na podkreślenie zasługuje tu umiejętne wykorzystanie doświadczenia praktycznego Autora w formułowaniu uwag i dyskusji z orzecznictwem sądownoadministracyjnym.

W uwagach końcowych Autor dokonał podsumowania całości rozważań.

Wnioski nie budzą wątpliwości i są dobrze „powiązane” z poprzedzającymi je rozważaniami.

Pogłębionej dyskusji i rozwinięcia wymagałoby stwierdzenie, że „W wyniku przeprowadzonych w tym zakresie badań doszedłem do przekonania, że aktualny model tej kontroli jest ukształtowany optymalnie. Inną kwestią są natomiast ograniczenia standardów sądowej kontroli rozstrzygnięć administracyjnych wydawanych na podstawie ustaw specjalnych, dotyczących inwestycji o dużej skali.”

Nie bardzo wiem na jakiej podstawie Autor stwierdza, że „ustawy specjalne cieszą się akceptacją społeczną, a to z uwagi na powstającą nowoczesną infrastrukturę, dającą wygodę i zwiększającą bezpieczeństwo.” Stwierdzenie to

niczym nie udokumentowane jest chyba intuicją Autora, którą sam osłabia w kolejnym wniosku stwierdzając: „Skoro zatem tryb przewidziany w ustawach specjalnych faworyzuje interes publiczny (dobro wspólne), a podnoszony wielokrotnie argument dotyczący konieczności budowy infrastruktury służącej dobru wspólnemu z każdym rokiem realizacji inwestycji w trybie ustaw specjalnych traci na atrakcyjności, o czym świadczą głosy sprzeciwu wobec kolejnych zaplanowanych inwestycji, niezbędny jest powrót do rozwiązań systemowych; ustawa specjalna powinna być wyjątkiem, a nie regułą gospodarowania przestrzenią.”

Zasadnie Autor akcentuje rolę i znaczenie orzecznictwa sądownoadministracyjnego. Nie przeczy temu stwierdzenie, że „przydatność orzecznictwa jest ograniczona, skoro okoliczności i rozłożenie interesów są inne w każdej sprawie. Nie do uniknięcia są zatem rozbieżności zarówno w interpretowaniu władztwa planistycznego, jak i konkretyzacji ogólnego porządku prawno-przestrzennego przez poszczególne składy sądów administracyjnych, co jest zjawiskiem niepożądanym.”

Zgłoszone uwagi krytyczne i wątpliwości nie umniejszają wartości opracowania. Zgłaszam je z oczywistego obowiązku, ale też z nadzieją, że mogą okazać się przydatne w dalszych pracach Autora nad zagadnieniami podjętymi w pracy.

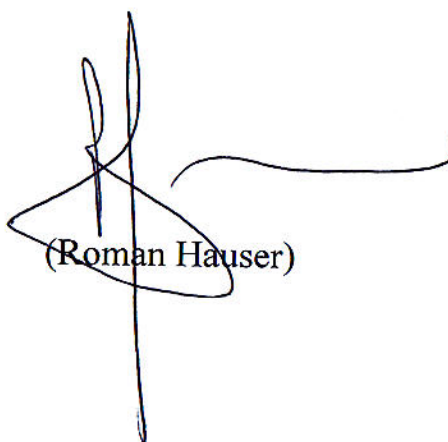
III. Konkluzje

Dotychczasowe uwagi uprawniają wniosek, iż przedstawiona do recenzji rozprawa jest samodzielny opracowaniem zarówno pod względem treści, jak i sposobu prezentacji poruszanych zagadnień, co dobrze świadczy o przygotowaniu Doktoranta do samodzielnej pracy naukowej; wykazał On

solidną i dogłębną znajomość literatury, orzecznictwa sądowego i praktyki orzeczniczej sądów. Doktorant w umiejętny sposób dokonał analizy przepisów prawnych. W podejmowanych problemach ogólnych i szczegółowych zachował umiar i szacunek dla odmiennych poglądów. Wszystkie te cechy rozprawy powodują, że można ją traktować jako opracowanie dojrzałe i samodzielne.

Przedstawione uwagi pozwalają stwierdzić, że rozprawa Pana mgra Marcina Kubiaka pt. "Publicznoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości w procesie inwestycyjno - budowlanym" odpowiada wymaganiom określonym w art. 13 ust. 1 powołanej na wstępie niniejszej recenzji ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. Wnoszę zatem o przyjęcie jej jako rozprawy doktorskiej i dopuszczenie Doktoranta do kolejnych faz przewodu.

Warszawa 9 września 2020 r.



(Roman Hauser)