

RECENZJA

pracy doktorskiej pani mgr Joanny Sawickiej
pt. „Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania
przestrzennego gminy”,
Białystok 2016. ss. 444

Temat i tytuł pracy

Laikowi, lub nawet prawnikowi powierzchownie traktującemu problemy prawa administracyjnego mogłoby się wydawać, że tematyka wybrana przez Joannę Sawicką jest wąska, czysto praktyczna, wręcz niszowa. Przecież chodzi tu tylko o jeden wycinek działalności gminy, należący tylko do zagospodarowania przestrzennego i to wcale nie o wycinek najważniejszy, gdyż przyjmuje się skąd inąd słusznie, że tym najważniejszym jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Pozornie więc wybrany temat nie kryje w sobie węzłowych problemów prawa administracyjnego a nawet ich nie dotyka, zmuszając autora do opisywania szczegółowych rozwiązań prawnych.

W rzeczywistości jest zupełnie inaczej. Właśnie taki szczegół z punktu widzenia całości naszej dyscypliny okazuje się bardzo ważny, skupia w sobie wiele istotnych wątków teoretycznych i pozwala na wykazanie się wiedzą z zakresu całego prawa administracyjnego, zarówno teoretyczną, jak i praktyczną. Wybrany temat jest więc i ambitny i trudny, a także niezwykle aktualny i bardzo sporny. Wystarczy zauważyć, że wymagał on od Autorki pełnego rozeznania w zagadnieniach źródeł prawa administracyjnego, w problematyce interesu prawnego, czy zakresu działania sądów administracyjnych. Wymagał głębokiej znajomości zagadnień planowania przestrzennego – teorii i praktyki tego planowania. Wymagał zapanowania nad bardzo wieloma chaotycznymi i niejasnymi rozwiązaniami prawnymi a także ogarnięcia wielowarstwowej dyskusji, jaka wokół tego tematu toczy się w doktrynie i w orzecznictwie sądowym. Dodajmy, że ten bulwersujący temat nie został dotąd monograficznie opracowany a pani J. Sawicka ma tutaj zasługę pierwszeństwa.

Gratuluje zatem wyboru tematu i od razu, już na wstępie tej recenzji zauważam, że Autorka doskonale zdając sobie sprawę z zawłości tematu, potrafiła wyszukać piętrzące się przeszkody, zmierzyć się z nimi i poradzić sobie z trudnościami w sposób bardzo udany.

Osobna uwaga należy się tytułowi recenzowanej pracy. Określenie: „charakter prawny” bywa używane w różnych znaczeniach a często się niestety zdarza, że posługujący się tym określeniem nie bardzo wiedzą, jaka jest jego treść. W nauce prawa każda instytucja może mieć i ma swój „charakter prawny”, toteż nie przywiązuje się zwykle do tych słów specjalnej wagi. W pracy pani J. Sawickiej jest inaczej. Każda strona tej pracy i każde jej zdanie służą właśnie pokazaniu pełnej prawnej charakterystyki studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dla uproszczenia dalej będę mówił o „studium”), czyli właśnie pokazaniu jego charakteru prawnego w głębszym znaczeniu tych słów.

Cel pracy i teza

Określenie: „charakter prawny”, jakkolwiek wystarczające dla umieszczenia go w tytule, musiało zostać uściślone we wstępnych założeniach i wyrażone w postaci tezy lub hipotez badawczych. Tak też się stało. J. Sawicka w dobrze skomponowanym wstępie wymienia dwa podstawowe problemy badawcze, które stanowią oś całej dysertacji (s. 9). Wokół nich zostały słusznie i konsekwentnie zgromadzone wszystkie inne problemy – dla pracy szczegółowe. Niektóre z nich, mają jednocześnie kapitalne znaczenie dla nauki prawa administracyjnego. W nawiązaniu do postawionych problemów i pytań Autorka stawia główną hipotezę badawczą, zgodnie z którą studium jest aktem normatywnym (s. 10). Hipotezę tę uzupełnia zestaw jedenastu hipotez roboczych, z których każda niesie ze sobą duży ładunek teoretyczny. Co najważniejsze, hipotezy te zostały ułożone w przemyślanej i logicznej kolejności, prowadząc po kolei do hipotezy głównej. Już na tym etapie, po przeczytaniu dziesięciu stron pracy jest wyraźnie widoczne bardzo mądre i rozsądne podejście Autorki do tematu. Jest widoczne jego gruntowne przemyślenie i wizja całości.

Porównując ze sobą treść pierwszego pytania ogólnego (s. 9) z główną hipotezą (s. 10) można jednak dostrzec pewną drobną niekonsekwencję. Otóż w obu sformułowaniach Autorka zakłada, że studium jest aktem normatywnym; pyta jednak, czy jest aktem normatywnym wewnątrznie, czy powszechnie obowiązującym, natomiast w tezie zakłada, że jest aktem normatywnym – w domyśle: jednym i drugim. Co zatem zakłada Autorka? Odpowiedź na to pytanie, skoro nie ma jej na wstępie, powinna dostarczyć sama praca i jej zakończenie. Rzeczywiście Doktorantka stwierdza na końcu, że „studium można uznać za akt normatywny wewnątrznie obowiązujący” (s. 399). Wyklucza zatem słusznie traktowanie studium jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego.

Oczywiście w sytuacji, w której wszystko w tym temacie jest sporne (jest to doskonale widoczne na kartkach tej pracy), sporna może być także sama hipoteza badawcza. J. Sawicka robi wszystko, żeby swoją hipotezę potwierdzić, znajduje tu bardzo doniosłe argumenty i w rezultacie ją potwierdza, nie czyniąc jej jednak bezspornie udowodnioną. W samym swoim stwierdzeniu: „można uznać” umieszcza cię wątpliwości, które zresztą przewijają się przez całą pracę, gdyż Doktorantka uczciwie i zgodnie z prawidłami nauki, omawia również drugą stronę sporu. Uważam, że postawionej tezy głównej nie da się do końca udowodnić i mam pewne wątpliwości co do jej trafności. To samo można powiedzieć o hipotezach roboczych – niektóre z nich nie mogły zostać potwierdzone w stu procentach, gdyż po prostu materiał normatywny jest wadliwy a poszczególne rozwiązania ustawodawcze przynajmniej problematyczne. Dlatego taki stan rzeczy nie jest w żadnej mierze winą Autorki. Natomiast niewątpliwą i to wielką jej zasługą jest to, że znalazła maksimum argumentów za i przeciw, czego nikt przed nią nie zrobił. U niej przeważały argumenty „za”, u mnie raczej „przeciw”, ale przecież na tym polega istota dyskusji naukowej. Pani J. Sawicka wpisała się w tę dyskusję dużymi zgłoskami, pokazując w ten sposób dojrzałość naukową.

Kompozycja

Układ recenzowanej pracy w warstwie rozdziałów jest przemyślany i wzorowy. Pierwsze dwa rozdziały pozwalają czytelnikowi na orientację w ogólnych założeniach studium i dają pełną jego charakterystykę. Autorka przedstawia więc najpierw strukturę regulacji prawnej dotyczącej planowania przestrzennego i umieszcza studium w tej strukturze. Po przeczytaniu pierwszego rozdziału zauważamy, że J. Sawicka uważa studium za element całej, jej zdaniem jednolicie ułożonej struktury planowania przestrzennego. W tym miejscu za wcześnie na dyskusję, czy jest to zapatrywanie trafne (o tym, czy struktura ta rzeczywiście składa się na spójny system, będzie mowa niżej), jednak tutaj ważne jest to, że z punktu widzenia układu pracy rozdział o którym mowa doskonale ustawia dalsze rozważania. Jego naturalnym przedłużeniem jest rozdział drugi, w którym szeroko jest mowa o kształtowaniu studium. Poczynając od rozdziału trzeciego (s. 229 i n.) następuje bardzo interesująca zmiana podejścia Autorki do omawianego tematu. Pozostała część pracy zawiera bowiem charakterystykę studium wyrażaną z punktu widzenia podstawowych kryteriów, istotnych dla prawa administracyjnego. Doktorantka przedstawia tu studium jako źródło prawa administracyjnego, jako akt planowania i jako formę działania administracji publicznej. W ten sposób pojawia się podział referowanej materii na dwie wyraźne części, komplementarne do siebie i wzajemnie

się przenikające, ale polegające na odrębnym punkcie widzenia na tytułowe zagadnienie pracy. Uważam taki podział materiału i taki balans między dwoma częściami za znakomity pomysł, pozwalający bardzo wszechstronnie przyjrzeć się instytucji studium, a także pozwalający głębiej ocenić wiedzę i kwalifikacje naukowe Autorki. Pewne zastrzeżenia budzi układ treści wewnątrz rozdziałów, o czym będzie mowa niżej.

Metoda

Jak pisze sama Autorka, „w pracy wykorzystano metodę badawczą dogmatyczno - formalną”, polegająca tu na „analizie dokumentów”, „analizie orzecznictwa” i na „analizie poglądów przedstawicieli doktryny krajowej” (s. 10). Trudno mieć zastrzeżenia do takiego wyboru. Przeciwnie: wybrana tematyka pracy i okoliczności faktyczne i prawne, jakie go dotyczą, wymuszają wręcz zastosowanie metody dogmatycznej i właściwie wykluczają inne metody. Słusznie zatem J. Sawicka ograniczyła się do literatury krajowej. W dzisiejszych czasach taki wybór często bywa przedmiotem krytyki, gdyż wydaje się, że współczesny badacz powinien panować nad literaturą światową. W dziedzinie prawa taka zasada się nie sprawdza. Są obszary tak specyficzne dla prawa danego kraju, w tym dla prawa polskiego, że wszelkie badania prawnoporównawcze nie mają tam sensu. Do takich obszarów należy problematyka analizowana w recenzowanej pracy. Słusznie jednak, może zbyt skromnie Autorka zagląda do prawa europejskiego (100 i n.). Uważam natomiast, że wtrącenie do wywodów elementów historycznych (s. 21 i n.) było całkowicie zbędne tym bardziej, że nie zostały one wykorzystane w dalszej części wywodu.

Ogólna ocena merytoryczna

Już wskazane wyżej cechy pracy doktorskiej pani Joanny Sawickiej wskazują, że mamy do czynienia z dziełem wysokiej klasy. Spostrzeżenia te wypada jednak uzupełnić kilkoma innymi, nie wchodząc na razie w dyskusję szczegółową.

Sądzę, że podstawowym walorem tej pracy jest to, że po raz pierwszy w literaturze przedmiotu ktoś odważył się w sposób pełny i monograficzny omówić problematykę studium. Można powiedzieć, że od początku istnienia tej instytucji w polskim porządku prawnym zarówno doktryna, jak i orzecznictwo „męczyli się” z jej pełną oceną. Stanowiska doktryny bywały skrajnie różne. To samo można niestety powiedzieć o orzecznictwie sądowym, które w zakresie tej tematyki nie było wystarczająco jednolite albo w ogóle nie było jednolite.

Oczywiście nikt, także Autorka, nie ma tu monopolu na rację i wiele twierdzeń tej pracy jest kontrowersyjnych, jednak wreszcie ujęto tę problematyczną całość w sensowne ramy. Z tego powodu uważam, że praca po pewnych poprawkach zasługuje na druk.

Z powyższej zalety pracy wynika również następna. Praca J. Sawickiej zachęca do myślenia i do dyskusji a także stanowi bardzo dobrą inspirację do dalszych badań. Jest to kolejna cecha prawdziwej pracy naukowej, którą można odnaleźć na czytanych kartkach.

Zauważmy także, że recenzowana praca jest napisana jasnym, komunikatywnym językiem i to językiem zdradzającym dobre przygotowanie ogólne, inteligencję i pracowitość Autorki. Widoczny jest dojrzały warsztat naukowy. Widoczne jest bardzo poważne i głębokie podejście do własnych badań i ich rezultatów.

Ogólna ocena merytoryczna recenzowanej pracy jest więc bardzo wysoka, choć byłaby ona jeszcze wyższa, gdyby Autorka śmieiej formułowała własne konkluzje. Napiszę o tym jeszcze poniżej, ale sądzę, że w pracy naukowej nie należy się wahać. Jeśli się ma coś do powiedzenia od siebie (a J. Sawicka ma naprawdę do powiedzenia od siebie bardzo dużo), należy o tym mówić bez zahamowań. Można nie mieć racji, ale to się przecież odbywa w ramach dyskusji naukowej. Natomiast nadmierna ostrożność w formułowaniu tez zawsze szkodzi całości.

Przegląd rozdziałów - zagadnienia szczegółowe – dyskusja

Recenzowana praca zawiera rozważania dotyczące bardzo wielu kwestii ogólnych (często doniosłych) i szczegółowych, teoretycznych i praktycznych. Każda z nich jest interesująca, ale w ramach recenzji niemożliwe jest odniesienie się do nich wszystkich. Wybieram te, liczne zresztą, które są szczególnie kontrowersyjne i te, przy okazji których można jeszcze bliżej ocenić całość opracowania. Pojawiająca się tutaj krytyka w niczym nie obniża wartości całej pracy a powinna ułatwić Autorce jej poprawienie, gdy będzie kierować pracę do druku.

Rozdział 1

1. Na początku, w punkcie zatytułowanym „Uwagi ogólne” pojawia się interesujący problem pojmowania systemu planowania przestrzennego. Omawiając to zagadnienie Autorka wychodzi od pojęcia systemu prawa a przedtem samego prawa i zaznacza trafnie, że na system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie składają się tylko instrumenty prawne (s. 13). W ten sposób podejmuje ona próbę odpowiedzi na pytanie, czy system planowania jest systemem prawa, czy też systemem, w którym prawo odgrywa tylko istotną rolę. Wywód J. Sawickiej w tym zakresie prowadzi do rozróżnienia dwóch pojęć: pojęcia

systemu planowania z istotnymi elementami prawa i pojęcia systemu prawa planowania (s. 17). Zapatrywanie to jest słuszne, jakkolwiek Autorka nie stawia „kropki nad i” i nie próbuje się zastanowić nad tym, czy systemy te rzeczywiście są systemami w pełnym tego słowa znaczeniu. Doktorantka zauważa tylko, że warunkiem istnienia systemu jest spójność i niesprzeczność (s. 18) Uważam, że właśnie ze względu na brak tej spójności i niesprzeczności i ze względu na chaotyczną regulację prawną nie mamy tu do czynienia z systemami w pełnym tego słowa znaczeniu.

2. Po zakończeniu powyższego wątku pojawia się w pracy pewien przeskok myślowy i Autorka zaczyna zmierzać do innego istotnego stwierdzenia, że „do aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego (...) należy zaliczyć studium...” (s. 21). Stwierdzenie to jest zrozumiałe w kontekście, w jakim wystąpiło, czyli na płaszczyźnie analizy pojęcia systemu planowania. Jednak z punktu widzenia całości pracy jest ono – chociaż trafne – to jednak przedwczesne. Sądzę, że nie można formułować tak kategorycznego stwierdzenia, dopóki nie zdefiniuje się pojęcia „akt planowania”. Trafność wyrażonej tu tezy zależy przecież od takiej definicji. Należało więc z nią poczekać do rozdziału czwartego, gdzie zostało rozwinięte pojęcia aktów planowania (s. 337 i n.).

3. Trzeci punkt rozdziału pierwszego stanowi udany, pogłębiony i napisany z zachowaniem dobrych proporcji, przegląd ogólnych aktów planowania przestrzennego, Przegląd ten zasługuje na pełną aprobatę z tym jednak, że na razie Doktorantka przyjęła z góry, że wszystkie wymieniane tu akty są rzeczywiście aktami planowania. Wraca więc refleksja wyrażona wyżej (pkt 2), że może należało najpierw akt planowania zdefiniować.

4. J. Sawicka zaczyna punkt trzeci od charakterystyki koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (s. 33 i n.). Pojawia się tu po raz pierwszy wątek, który będzie potem stanowić jedną z nici przewodnich całej pracy, a który dotyczy rozróżniania aktów normatywnych od aktów polityki i kłopotu z tym, czy akty polityki stanowią akty planowania, czy też nie. Powrócę jeszcze do tego ważnego pytania. Tutaj jednak podzielam zdanie Autorki, że „koncepcja” jest aktem polityki i zgadzam się z jej krytycznym nastawieniem do poglądu, jakoby była ona aktem kierownictwa wewnętrznego (s. 34 – 35). Jeżeli jednak tak, to czy można ową koncepcję zaliczyć do aktów planowania? Uważam, że nie. Podobnie nie zaliczałbym do aktów planowania „planu działań”, o jakim mowa na s 36 i n. Jest to bowiem plan działań planistycznych – on sam nie jest w żadnym razie planem. Doktorantka trafnie zauważa niejasność regulacji, dotyczących tego planu a w szczególności nieodpowiednie wprowadzenie tu przez prawodawcę formy decyzji (s. 37). Trzeba podkreślić, że omawiając

„koncepcję” i „plan działań” wskazuje ona na związki tych aktów ze studium. Czyni tak przy każdym z wymienianych aktów w sposób klarowny i przemyślany.

5. W zakresie problematyki planu zagospodarowania przestrzennego województwa (s. 39 i n.) uwagę zwraca słusznie wyrażona wątpliwość, czy poprzez ten plan nie dochodzi do pewnego podporządkowania organów gminy organom samorządu województwa (s. 43). Trafnie Autorka konstatuje, że uzasadnione jest zawężenie wymogu zgodności projektu studium z planem województwa „jedynie do przypadków inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym”. Czyni to po przeprowadzeniu dokładnej wykładni systemowej i celowościowej odpowiednich przepisów (s. 43- 44). Są to wywody interesujące, wskazujące wyraźnie na to, że w prawie administracyjnym wykładnia czysto językowa może być zgubna i przeczyć podstawowym zasadom tego prawa, w tym wypadku zasadzie decentralizacji i samodzielności gminy. Jest to doskonały fragment pracy. Przy okazji J. Sawicka pokazuje jeszcze jedną istotną, bardzo szczegółową wątpliwość prowadzącą do wniosku, że sam ustawodawca przyznał, że może dojść do uchwalenia studium niezgodnie z prawem (s. 45) To wyszukiwanie niuansów i pokazywanie wad obowiązujących przepisów jest cenne.

6. Aktualność pracy została zademonstrowana przez jasny i interesujący wywód dotyczący ramowego studium związków metropolitalnych (s. 47 i n.), które istnieją przecież zaledwie pół roku. I tutaj Autorka dostrzega niekonsekwencje i błędy regulacji.

7. W tym samym szeregu, co jest o tyle zrozumiałe, że J. Sawicka już to sygnalizowała wcześniej, pojawia w tym katalogu studium (s. 50 i n.). Ma ona jednak uzasadnione wątpliwości dla takiego ujęcia, gdyż od razu podziela pogląd Z. Niewiadomskiego o tym, że studium nie może być uznawane za odpowiednik planu ogólnego (s. 50), prezentuje bowiem inny charakter i odgrywa zupełnie inną rolę, jaką przydał mu ustawodawca (s. 51). Wątpliwość ta postawi potem pod znakiem zapytania pewność tezy o przynależności studium do aktów planowania, choć na razie zostało ono w pracy tak przyporządkowane. Zamieszczony w omawianym rozdziale punkt dotyczący studium odgrywa jednak w istocie tylko rolę porządkującą. Doktorantka słusznie założyła, że będzie tu mówić o zagadnieniach najważniejszych, skoro studium ma być poświęcona reszta pracy. Szkoda jednak, że owe „rzeczy najważniejsze”, to właściwie wyłącznie rozważania, które mają już charakter historyczny, gdy dotyczą poprzednio obowiązujących przepisów.

8. Dobrze i interesująco Autorka przedstawiła ogólną charakterystykę kolejnego segmentu swojego katalogu, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (s. 55 i n.). Rozważania na ten temat prowadzą do niezwykle istotnego tematu, jakim jest wzajemna relacja między studium i planem miejscowym. W pracy pani Joanny Sawickiej można znaleźć

kilka punktów kulminacyjnych – tutaj znajduje się pierwszy z nich. Dzięki nieudolności ustawodawcy zagadnienie, o jakim tu mowa ma specjalne znaczenie praktyczne. Dobrze byłoby na pewno wiedzieć, na ile plan ma odpowiadać studium, czy być z nim zgodny. Wydaje się to konieczne i dla samej charakterystyki studium, dla kwestii jego zaskarżalności (o czym niżej), jak i dla charakterystyki planu miejscowego. Pojawiające się tu niejasności spowodowały istną burzę w orzecznictwie sądowym, a także zamieszanie w doktrynie, niosące ze sobą wiele sprzecznych poglądów. Autorka nie mogła pominąć tego tematu – odwrotnie: należało go rozwinąć i zaproponować jakieś wyjście z sytuacji. J. Sawicka tak uczyniła, co niewątpliwie zasługuje na pochwałę, jednak nie potrafiła tego węzła całkowicie przeciąć. Z jednej strony nasuwa się tu wniosek, że w tym punkcie, jak i w kilku innych momentach pracy Doktorantka zbyt się waha w zaproponowaniu własnego rozwiązania – jest ostrożna i wydaje się, że zbyt ulega sugestiom różnych autorów. Ostrożność Doktorantki uwydatnia się wtedy, gdy mówi ona o ”pewnych wątpliwościach” w omawianym temacie albo o tym, że relacje między studium i planem są „nie do końca jasne” (s. 60). Jednak z drugiej strony analizowany materiał prawny jest tak mętny i wadliwy, że można się skłaniać do wniosku, że poszczególne sporne problemy, jak i ten tutaj omawiany, są po prostu nierozwiązywalne bez gruntownych zmian w przepisach. Dlatego nie czynię J. Sawickiej zarzutu, że kwestii relacji: studium – plan, nie doprowadziła do końca. Mogła jednak swoje wywody szerzej podsumować a uczyniła to tylko na 10 liniijkach tekstu (s. 80).

Oceniając wywody dotyczące tego wątku, można też wyrazić zdziwienie, że został on rozwinięty właśnie w tym miejscu pracy, gdzie zestawia się tylko ogólnie akty planowania. Sądzę, że problemowi: studium – plan, należało poświęcić osobny, szerszy rozdział. Studium czemuś służy a służy planowi miejscowemu – dlatego ten wątek powinien być szczególnie wyeksponowany!

W warstwie szczegółowej omówienie tego tematu jest wzorowe. Autorka zauważa tu wiele elementów, które nie pochodzą od ustawodawcy, ale pogarszają sytuację, jak np. zamiennie posługiwanie się pojęciami przez sądy (s. 62). Zaprezentowana tu analiza orzecznictwa jest bardzo wartościowa i wszechstronna, choć należało może proporcjonalnie więcej miejsca poświęcić doktrynie. Bardzo cenna jest analiza patologicznej sytuacji, może polegać na nieuchwaleniu studium przez gminę (s. 67). Słusznie też Autorka stawia podstawowe pytanie o interpretację zwrotu: „ustalenia studium są wiążące dla planu” (s. 71), przy czym ta najważniejsza kwestia jakoś znika wśród pozostałych.

9. Sensownie i logicznie kolejnym punktem w katalogu aktów J. Sawickiej jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, połączona w pracy nieco sztucznie z

audytem krajobrazowym (s. 81 i n.). W tym fragmencie mamy do czynienia z prawdziwym wywodem naukowym, w którym trudno cokolwiek zakwestionować poza tym, że decyzja wzizt na pewno nie jest aktem planowania. Kilka wątków zostało tu świetnie przedstawionych. Jednym z nich jest dyskusja o tym, czy decyzja wzizt jest aktem konstytutywnym czy deklaratoryjnym (szkoda, że Autorka nie prezentuje w tym sporze własnego zdania). Innym wątkiem są zagadnienia proceduralne dotyczące zawieszenia postępowania w sprawie wzizt do czasu uchwalenia planu albo kwestia zgody wzizt ze argumentacją. Widać też, że doskonale opanowała ona tajniki wykładni prawa. Budzi wreszcie uznanie wprowadzenie w tym punkcie cennego postulatu de lege ferenda (s. 94).

10. W podsumowaniu do rozdziału pierwszego (s. 107 i n.) Autorka nie odnotowuje szczególnych różnic w istocie poszczególnych aktów. Zalicza je wszystkie do aktów planowania. Nawet jednak, gdy je tak nazwiemy, to przecież zachodzą między nimi istotne różnice i z pewnością nie stanowią one jednego logicznego i konsekwentnego łańcucha.

Rozdział 2

11. Na początku Autorka wraca do pojęcia aktu polityki administracyjnej i tym razem (por. wyżej, pkt 4) za zdaniem doktryny wyraża pogląd, że studium jest aktem polityki (s. 109). Przeczy to wcześniejszym ustaleniom, że studium jest aktem planowania. Może więc ze względu na jego złożoność jest i jednym i drugim? Świadczyłyby o tym uwagi Doktorantki w dalszej części rozdziału (s. 120 i 130), choć na kolejnej stronie stwierdza ona, że oba pojęcia powinny być oddzielone od siebie. Oczywiście takie zapatrywanie jest bardzo słuszne, jednak J. Sawicka nie powinna kwitować tych rozważań stwierdzeniem, że będzie używać pojęcia aktów planowania i aktów polityki zamiennie dla większej czytelności wywodu (s. 132). Należało postąpić odwrotnie: starannie określić obydwa pojęcia i używać ich właśnie oddzielnie. Przecież ich treść jest zupełnie inna!

12. W dalszej części rozdziału pomyślanego jako wywód na temat kształtowania studium, pojawiają się wątki, dla których miejsce powinno się znaleźć gdzie indziej. Są to jednak kwestie interesujące i dobrze opracowane. Wartościowy i pogłębiony teoretycznie jest wywód Autorki na temat władztwa planistycznego, na temat samodzielności planistycznej i pojęcia polityki przestrzennej, Wywody te nie budzą zastrzeżeń.

13. Na s. 132 następuje zupełnie nieoczekiwany przeskok myślowy. Nagle J. Sawicka zajmuje się ważną skąd inąd kwestią wyważania interesu publicznego i interesu indywidualnego. Są to interesujące wywody, oparte o szerokie i dobrze dobrane orzecznictwo, niestety niemal nie podsumowane. Po omówieniu tego zagadnienia znowu

następuje nagły przeskok i zaczynają się uwagi na temat uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium (s. 140) a potem zaraz o funkcjach studium. Niestety tutaj Autorka trochę się pogubiła, być może chcąc wreszcie zmierzać do wątków zawartych w tytule rozdziału. Nie ma tu żadnych błędów merytorycznych, ale całość jest dość chaotyczna i eklektyczna.

14. Dopiero począwszy od punktu 3 Autorka przystępuje do rzeczywistej realizacji założenia tytułowego rozdziału. Zgadzam się z jej twierdzeniem, że zarówno zasada uwzględniania ładu przestrzennego, jak i zasada zrównoważonego rozwoju mają zdecydowany wpływ na treść studium, a więc i na jego kształtowanie. Punkt poświęcony tym zagadnieniom jest wartościowy i własny. J. Sawicka dokonuje tu trafnej i pogłębionej analizy przepisów i choć brakuje tu szerszej refleksji teoretycznej, rozważania tu zawarte posuwają całość pracy zdecydowanie do przodu. Ciekawa jest aksjologiczna propozycja uwzględniania wartości określonych ustawowo (s. 148) i przejście od tej zasady do samego pojęcia zasad. Słusznie też Doktorantka zauważa zjawisko „wymuszania” uwzględniania ładu przestrzennego przez studium (s. 154).

15. W kolejnym punkcie jest mowa o procedurze uchwalania studium. Zawiera on bardzo rzetelną i drobiazgową analizę przepisów i świetnie dobrane, bogate w tej kwestii orzecznictwa. Można tu dostrzec (niestety zbyt skromne) odniesienia teoretyczne – zwłaszcza tam, gdzie jest mowa o instytucji zarządzenia zastępczego (s. 162) i gdzie Autorka poddaje celnej o krytyce regulacji, która nie przewiduje możliwości wszczęcia postępowania na podstawie działań innych podmiotów niż te, które są wymienione w przepisach (np. mieszkańców)(s. 164).

16. Niezwykle rzetelne są rozważania J. Sawickiej, zawarte w następnym punkcie, poświęconym przedmiotowi studium. Pada tu celny postulat dostosowywania studium do warunków lokalnych (s. 183). Po raz kolejny ujawnia się tu konieczność dokonywania wykładni celowościowej, która w prawie administracyjnym jest niezbędna a bywa często zaniedbywana. Zaletą tego fragmentu są również bogate i przemyślane odniesienia do prawa materialnego.

Rozdział 3

Jak wspomniałem już wyżej, w tym miejscu recenzowanej pracy następuje przejście merytoryczne i metodologiczne od zagadnień związanych z samym studium do kwestii osadzenia studium w teorii prawa administracyjnego.

17. Autorka zaczyna rozdział poświęcony uznaniu studium za źródło prawa administracyjnego od uwag o konstytucyjnym ujęciu źródeł prawa. Jest to rzetelna, choć trochę podręcznikowa relacja, w której kilka elementów zasługuje na specjalną uwagę. Po pierwsze, J. Sawicka nie przeprowadziła do końca interesująco zaczynającej się dyskusji wokół pytania, czy regulacja konstytucyjna dotycząca aktów prawa wewnętrznego może być interpretowana tak, żeby dało się ją rozciągnąć na inne akty prawa wewnętrznego, nie wymienione przez samą Konstytucję a przynajmniej, czy na podstawie rozwiązań przyjętych w Konstytucji, można formułować wnioski co do istoty aktów wewnętrznych? (s. 233). Szkoda, że Autorka nie powiedziała tu, jakie to mogą być wnioski, tylko zapowiedziała, że będzie o tym mowa niżej. Niestety ta bardzo interesująca kwestia nie została już potem podjęta. Po drugie, brakuje w tych rozważaniach dyskusji z ustawodawcą, który zdecydował wyraźnie, że studium nie jest aktem prawa miejscowego. Interesujący byłby pogląd Autorki na ten temat – może teoretycznie, wbrew ustawodawcy dałoby się obronić tezę przeciwną? Po trzecie, na końcu omawianego punktu pojawia się trafna teza o hybrydowym charakterze studium (s. 240). Sądzę, że wobec obowiązujących przepisów nie ma dla tej tezy alternatywy.

18. W punkcie trzecim, poświęconym pojęciu aktu normatywnego, niezbędnym dla późniejszej odpowiedzi na pytanie, czy studium jest aktem normatywnym, obydwa zagadnienia są nieco przemieszane. Może lepiej było najpierw do końca ustalić, co Autorka rozumie przez akt normatywny a potem, na tak przygotowanym gruncie umieszczać studium. Jest to usterka łatwa do poprawienia, gdyż wystarczy uwagi o charakterze studium przenieść do punktu następnego, który właśnie temu problemowi został poświęcony. Nie można chyba z normatywności danego aktu wyprowadzać wniosku, że tym samym jest to akt, o którym mowa w Konstytucji.

19. Bardzo ważny dla całej pracy jest punkt 4 tego rozdziału (s. 260 i n.), w którym Autorka przedstawia studium jako akt normatywny. Jest to kolejna ze wspomnianych kulminacji pracy J. Sawickiej. Najpierw w sposób bardzo udany Autorka zajmuje się odróżnieniem pojęcia normy i pojęcia przepisu i zajmuje się cenna dyrektywą, żeby procesie ustalania znaczenia normy nie traktować określonych zwrotów lub przepisów jako zbędnych (s. 261). Dalej jednak pojawia się podpunkt zatytułowany: „Studium a akty prawa wewnętrznego” i podpunkt kolejny, zatytułowany: „Studium a akty prawa powszechnie obowiązującego”, co dowodzi, że Doktorantka zamiast zajmowania się przy pojęciu aktu normatywnego tylko jego normatywnością, zamierza potraktować jako części owej normatywności kategorii prawa wewnętrznego oraz aktu powszechnie obowiązującego. Nie jest to trafne. Te dwie kategorie nie są bowiem podrzędne wobec aktu normatywnego.

Należało więc dokończyć temat studium jako aktu normatywnego i dopiero wtedy przejść do następnych rozważań.

20. Niezależnie od powyższej usterki konstrukcyjnej rozważania o studium jako akcie prawa wewnętrznego należy ocenić wysoko. Między innymi Autorka trafnie ustosunkowuje się do problemu podległości organizacyjnej, dobrze i interesująco omawia kwestię odbiorców studium. Wyróżnia ona celnie odbiorców – wykonawców bezpośrednich i pośrednich (s. 269) i w ślad za tym wskazuje adresatów studium. Te wszystkie wywody prowadzą J. Sawicką do prawidłowej tezy, że studium jest aktem prawa wewnętrznego, choć – co charakterystyczne dla jej zbyt ostrożnego traktowania tematu – nie stwierdza ona tego kategorycznie, lecz pisze, że „studium (...) wydaje się, że spełnia ogólne wymagania, jakie stawiane są aktom prawa wewnętrznego” (s. 276). Ta zbyt ostrożność tutaj prowadzi do pewnego zamieszania, gdyż zaraz dalej Autorka stwierdza, że „nie warunkuje to jednak twierdzenia o jego normatywności”. Jest to oczywiście prawda – dlaczego jednak te dwa różne zagadnienia ciągle są w pracy wiązane ze sobą? Ta chwila wątpliwości recenzenta zaraz jednak przekształca się w entuzjazm, gdy czyta bardzo dobrą interpretację słów: „studium wiąże” i widzi udaną próbę rekonstrukcji norm w studium, gdzie J. Sawicka podaje przykłady różnych zwrotów nakazu u zakazu w różnych obowiązujących studiach (s. 280). Rozważania te są bardzo dobrze spointowane (s. 286).

21. W kolejnym punkcie omawianego tu rozdziału, poświęconym relacji: studium – akty prawa powszechnie obowiązującego Autorka zaczyna od wyrażenia wątpliwości co do charakteru studium w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Cenne, choć wyprzedzające dalsze rozważania jest tutaj zajęcie się tezą, że studium może naruszyć interes prawny (s. 289) – powrócę jeszcze do tego wątku. Wyrażając swoje wątpliwości Doktorantka celnie krytykuje ustawodawcę ze stanowiska zasady demokratycznego państwa prawnego (s. 290).

22. Problem relacji między studium a innymi aktami prawnymi (s. 293 i n.) został omówiony wzorowo, wręcz znakomicie. Autorka zadała sobie wiele trudu, żeby wyszukać wszelkie reminiscencje studium w bardzo wielu ustawach z zakresu materialnego prawa administracyjnego. Prowadzi ona przy tym udaną dyskusję naukową, wysuwając np. pewne szczegółowe zastrzeżenia do koncepcji D. R. Kijowskiego, popartej przez J. Zimmermanna (s. 300 i n.). Tutaj wyrażam specjalny szacunek do Doktorantki. Nie jest bowiem łatwo polemizować ze swoim promotorem i dodatkowo z recenzentem pracy. Dalej - ciekawy jest wywód o tym, że zakres konstruowania normy może być oparty o ustalenia studium (s. 302). Mam pewną wątpliwość co do trafności tego spostrzeżenia (nie uważam, że wystarczy tu

wykazanie funkcji sugestywnej jakiejś wypowiedzi i traktowanie e ten sposób tej wypowiedzi jako normy), jednak potwierdza ono własne i głębokie podejście Autorki do prezentowanego tematu.

23. W kolejnym punkcie Autorka dociera do kolejnego punktu kulminacyjnego, którego waga, w moim przekonaniu jest ogromna. Chodzi o możliwość zaskarżenia studium do sądu administracyjnego. Przyjęcie takiej możliwości znacznie nobilitowałoby tę instytucję, ale sprawa jest niezwykle dyskusyjna. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie prezentowane są skrajne stanowiska.

Na początku J. Sawicka słusznie zauważa, że rozstrzygnięcie tego problemu a nawet sama dyskusja tocząca się wokół niego może stanowić „kolejną płaszczyznę krytyki kwalifikowania studium do kategorii aktów normatywnych” (s. 311). Dalej następuje bardzo dobry i potrzebny z punktu widzenia podstaw legitymacji skargowej wywód na temat rozróżniania interesu prawnego i uprawnienia a także kwestii obiektywnego lub subiektywnego przekonania o interesie prawnym i jego naruszeniu. Podobnie zostały tu omówione pozostałe przesłanki wniesienia skargi na akty gminy, w tym zagadnienie „zakresu administracji publicznej”. Pojawia się dalej dyskusja wokół podstawowego w tym zakresie pytania, czy uregulowania studium mogą naruszyć czyjś interes prawny, mając na uwadze fakt, że ustawodawca zdecydował, że nie jest to akt prawa miejscowego (s. 321). Autorka bardzo rozsądnie rozważa tę kwestię w oparciu o orzecznictwo i dostarcza czytelnikowi emocji, gdyż czeka on na jednoznaczną odpowiedź i konkluzję. Czytelnik czeka na to długo, gdyż w te rozważania zostały znowu wplecione uwagi o normatywnym charakterze studium (s. 325) – tutaj J. Sawicka już nie kwestionuje tej tezy, choć robiła to na s. 311. Interesujący w omawianym kontekście jest wniosek Doktorantki, zgodnie z którym tam, gdzie nie ma planu, sama decyzja lokalizacyjna nie zabezpiecza należycie interesów prawnych i trzeba sięgnąć do studium (s. 324). Nie zgadzam się z takim poglądem. Decyzja lokalizacyjna jest decyzją wydaną w postępowaniu jurysdykcyjnym, w którym – zgodnie z k.p.a. i z p.p.s.a – interesy strony są w pełni chronione. Studium nie może dla tej ochrony wnieść niczego nowego! Wreszcie na s. 329 pada długo oczekiwana konkluzja, że istnieje możliwość złożenia skargi na ustalenia studium, choć (tu znowu się przejawia ostrożność Autorki) sąd ma taką możliwość badać oddzielnie dla każdego przypadku. Jakkolwiek z taką tezą całkowicie się nie zgadzam (studium jako akt wyłącznie wewnętrzny nie może naruszyć niczyich interesów prawnych, które wynikają z prawa powszechnie obowiązującego – z ustaw), to jednak w pełni doceniam rozumowanie Autorki. Po prostu stoimy po dwóch

stronach sporu, co nie oznacza, że przez to rozważania J. Sawickiej na ten temat stają się mniej wartościowe.

24. Podsumowanie tego rozdziału jest warunkowe, do czego Autorka już czytelnika przyzwyczaiła. Także tutaj ucieka ona od jednoznacznych rozstrzygnięć, pisząc, że „wydaje się, że można je (studium – uwaga JZ) uznać w pewnych przypadkach za akt normatywny” (s. 331), albo że przyjmuje założenie, że studium jest aktem wewnętrznym (s. 332). Byłoby dużo lepiej, gdyby konkluzje były bardziej jednoznaczne. Chociaż czasem dyskusyjne, są one przecież oparte o rzetelnie i mądrze przygotowaną podstawę.

Rozdział 4

25. Powracamy tu do wcześniej sygnalizowanego pytania, czy studium jest aktem planowania. Widoczny jest tutaj pewien szczegółowy błąd konstrukcyjny polegający na tym, że to bardzo ważne zagadnienie (kolejna kulminacja) jest rozpatrywane w dwóch różnych miejscach pracy.

26. Rozdział zaczyna się od udanej charakterystyki aktów planowania (s. 337 i n.) a tytuł trzeciego jego punktu przesądza o tym, że zdaniem Autorki studium nie tylko jest aktem planowania, ale wręcz planem. Oczywiście taka teza zależy od rozumienia słowa „plan”, jednak znaczenie tych określeń przyjęte przez Doktorantkę dobrze tłumaczy jej wywody. Charakteryzuje ona studium z punktu widzenia cech, jakie przypisuje planom i dochodzi w ten sposób do swojej konkluzji (s. 343). Jestem i tu innego zdania, w moim przekonaniu studium nie jest „planem”, ale zapewne rozumiem samo słowo „plan” inaczej od Autorki.

27. Ostatni punkt tego rozdziału został poświęcony normie planowej w świetle ustaleń studium. Rzeczywiście – skoro Autorka przyjęła po długich wahaniach, że studium jest aktem normatywnym, to sensowne jest poszukiwanie w nim norm planowych. Po dokonaniu przeglądu dawnych zapatrywań doktryny na temat normy planowej, Doktorantka opiera swoje dalsze wywody na koncepcji A. Batora. Jest to niewątpliwie koncepcja cenna i inspirująca a J. Sawicka ją komentuje i nieco, choć skromnie rozwija. Dotyczy to np. dwóch dyrektyw norm planowych A. Batora, tezy, że niektóre wypowiedzi studium są przepisami interpretacyjnymi (s. 365) albo ustaleniami określającymi środki realizacji planu (s. 367). Wydaje mi się jednak, że prowadzenie wywodu w tak ważnej dla pracy kwestii w oparciu tylko o jedno, choćby wartościowe dzieło, jest niewystarczające i metodologicznie wadliwe.

Rozdział 5

28. Ostatni rozdział pracy umieszcza studium wśród form działania administracji publicznej. Zaczyna się on od bardzo ładnego i przemyślanego wywodu ogólnego o formach działania i od podania różnych rodzajów klasyfikacji tych form. Został tu starannie przedstawiony zestaw kryteriów, jakie są stosowane przy tych klasyfikacjach. Autorka jasno przedstawia podział na formy zewnętrzne i wewnętrzne i w tym kontekście prowadzi trafną krytykę W. Chróścielewskiego, który uważa, że przepisy prawa wewnętrznego mogą stanowić wystarczającą legitymację do wszelkich działań organów administracji publicznej, ograniczających się do tej sfery (s. 383).

29. Umiejscowienie aktów planowania wśród prawnych form działania administracji Autorka zaczyna od dobrego przedstawienia dwóch koncepcji przyporządkowania (s. 384) i prezentuje tezę, że nie jest potrzebne wyodrębnianie aktów planowania jako osobnej formy, dostrzega jednak pozytywne strony takiego zabiegu (s. 388), co zasługuje na aprobatę.

30. Umiejscawiając z kolei studium wśród form działania J. Sawicka przyjmuje jednak, że zarówno akty planowania, jak i studium stanowią odrębną formę działania (s. 390). Można jednak się zastanowić, czy nie są to po prostu odrębne działania a nie formy działań? W dalszym ciągu Autorka trafnie wyodrębnia różne wątpliwości, jakie się nasuwają także w omawianym tu zakresie. Dotyczą one np. przyporządkowania studium do aktów stosowania prawa albo zastosowania wobec studium kryteriów władztwa, czy skutku prawnego. Są to wywody bardzo interesujące, wskazujące dodatkowo na wielość problemów, jakie łączą się z opracowywanym tematem.

Zakończenie

31. Zakończenie pracy jest bardzo udane – zwięzłe i stanowcze. Autorka stwierdza, że studium jest wewnętrznym i normatywnym aktem planowania. Na końcu formułuje ona dojrzałe wnioski de lege ferenda.

Ocena formalna pracy

Od strony formalnej pracę pani Joanny Sawickiej oceniam bardzo wysoko. Została ona napisana ładnym prawniczym językiem, z dbałością o jasność i o przejrzystość tekstu, o unikanie powtórzeń. Styl jest staranny a liczba błędów językowych a nawet literówek – znikoma. Tekst został przygotowany bardzo estetycznie z dbałością o komfort czytelnika. Strona formalna, to także kwestia wykorzystanej literatury i orzecznictwa. Jak na prace

doktorską, spis zgromadzonej literatury jest imponujący, gdyż liczy sobie aż 454 pozycje! Ważne jest to, że literatura ta została rzeczywiście wykorzystana, o czym świadczy ponad 1200 przypisów. Jednocześnie Autorka zebrała i rzetelnie wykorzystwała 75 aktów prawnych i ponad 300 orzeczeń sądowych, a także kilkadziesiąt innych źródeł – głównie internetowych. Liczby te świadczą o niebywalej pracowitości Doktorantki oraz o jej wielkiej staranności.

Konkluzja

Z satysfakcją stwierdzam, że praca doktorska pani Joanny Sawickiej jest bardzo wartościowa. W oparciu o bardzo szeroką literaturę i orzecznictwo sądowe Autorka zbadała bardzo istotny wycinek prawa administracyjnego, dotąd monograficznie nie opracowany. Badanie to przyniosło istotne rezultaty, będące własnym i samodzielnym dorobkiem Doktorantki. Praca udowodniła też, że J. Sawicka jest młodym, bardzo uzdolnionym naukowcem, mogącym z powodzeniem zdobywać następne stopnie i tytuły naukowe. Używając języka ustawy konkluduję, że **recenzowana rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w zakresie prawa administracyjnego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej** (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. z 2014 r., poz. 1832 z późn. zm.)). Uważam, że **recenzowana praca zasługuje na wyróżnienie.**

Kraków, 26 czerwca 2016 r.


(Jan Zimmermann)