

dr hab. Jarosław Dobkowski
prof. nadzw. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji
Wydziału Prawa i Administracji

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Joanny SAWICKIEJ

pt. *Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, ss. 444.

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2016 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pani mgr Joanny Sawickiej, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy doktorskiej pt. *Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, napisanej pod kierunkiem i opieką naukową Pana Prof. zw. dr. hab. Dariusza Ryszarda Kijowskiego.

Po zapoznaniu się z treścią rozprawy stwierdzam, że:

1. rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez doktorantkę zagadnienia naukowego,
2. autorka wykazała w rozprawie ogólną wiedzę teoretyczną w obszarze nauk społecznych, dziedzinie nauk prawnych, w dyscyplinie prawo, w specjalności prawo administracyjne,
3. przedstawioną rozprawą kandydatka do stopnia naukowego potwierdziła posiadanie umiejętności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowo-badawczej.

Oznacza to w całości, że oceniana rozprawa doktorska odpowiada kryteriom określonym w art. 13 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 882).

Mając powyższe na uwadze opowiadam się za dopuszczeniem Pani mgr Joanny Sawickiej – po spełnieniu przez Nią pozostałych przewidzianych prawem warunków – do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

W uzasadnieniu tego wniosku przedstawiam następujące argumenty, ale także uwagi i spostrzeżenia, jakie nasunęły mi się w czasie analizy treści pracy i opracowywania recenzji:

1. Wybór problemu badawczego i sformułowanie tematu dysertacji

Autorka recenzowanej rozprawy doktorskiej dokonała właściwego wyboru przedmiotu swych badań. Podjęte zagadnienie naukowe jest bowiem aktualne. Ustalenie i – w miarę możliwości dość jednoznaczne – określenie charakteru prawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz jego roli w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego, pozostają niejednokrotnie dyskusyjne, zarówno pod względem doktrynalnym, jak i aplikacyjnym. Występujące zagadnienia administracyjnoprawne nie zawsze znajdują swoje odzwierciedlenie w piśmiennictwie. Stąd też problem badawczy został wybrany trafnie. Jest on interesujący zarówno teoretycznie, jak i praktycznie. Stanowi przy tym istotny fragment porządku prawnego – niedostatecznie głęboko rozpoznany i spetryfikowany z perspektywy nauk prawn-administracyjnych.

Rozwiązanie obranego przez Autorkę rozprawy zagadnienia naukowego pozwala bowiem nie tylko odpowiedzieć na pytanie dotyczące właściwości dystynktywnych, funkcji oraz podmiotowego i przedmiotowego zakresu obowiązywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w sferze *de lege lata*, ale ma też dać podstawę do sformułowania ogólnych ocen i rekomendacji *de lege ferenda*. Niezwykle frapująca jest zatem kwestia ujęcia studium w kontekście procesów i aktów planowania oraz ujęcia jego istoty na tle klasyfikacji prawnych form działania administracji publicznej.

Temat rozprawy doktorskiej Pani mgr Joanny Sawickiej został sformułowany prawidłowo – zarówno pod względem zgodności formalnoprawnej

użytych pojęć, jak i pod kątem poprawności logicznej i systemowej. Tytuł dysertacji odpowiada zatem obszarowi podjętych i przeprowadzonych badań oraz jest zgodny z treścią recenzowanej dysertacji.

2. Założenia rozprawy doktorskiej i metody badawcze

Założonym przedmiotem rozprawy jest problematyka charakteru studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przede wszystkim w kontekście prawnym, z uwzględnieniem związkowych aspektów wynikających z nauk o organizacji i zarządzaniu. Poza zakresem pozostaje pogłębiona charakterystyka ogólna studium, w szczególności pod względem ekonomiczno-społecznym i polityczno-gospodarczym.

Wskazaniem przez Autorkę podstawowym celem dysertacji jest przedstawienie charakteru prawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w świetle całokształtu obowiązujących regulacji prawnych, z uwzględnieniem dotychczasowego dorobku przedstawicieli doktryny teorii prawa i prawa administracyjnego, jak również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych.

Dążeniem Autorki jest przy tym weryfikacja głównej hipotezy badawczej, zgodnie z którą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem normatywnym.

W związku z tym pozostają – stawiane przez Autorkę – dwa ważne pytania badawcze o charakterze generalnym:

1. Czy na podstawie obowiązujących regulacji prawnych studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, należy zaliczyć do kategorii aktów normatywnych wewnętrznie czy powszechnie obowiązujących?
2. Czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem planowania?

Powiązane z powyższym są również sformułowane przez Autorkę liczne kwestie szczegółowe:

1. Czy można wyodrębnić system ogólnych aktów planowania przestrzennego? Jaką rolę należy przydać w tym systemie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy?
2. W jaki sposób ujmowane są źródła prawa administracyjnego w świetle regulacji Konstytucji RP?
3. Czym jest akt normatywny i jakie przesłanki decydują o tym, że możliwym jest zakwalifikowanie do tej kategorii określonych aktów?
4. Jakie cechy przemawiają za uznaniem danego aktu za akt o charakterze powszechnie albo wewnętrznie obowiązującym?
5. Czym są akty planowania i jakie cechy warunkują zakwalifikowanie do tej kategorii określonego aktu?
6. Czym są prawne formy działania administracji publicznej?
7. Czy istnieje potrzeba wyodrębnienia kolejnych, prawnych form działania administracji publicznej?

W toku poznania naukowego zamierza także sprawdzić prawdziwość następujących twierdzeń, które w istocie stanowią hipotezy robocze pracy:

1. System ogólnych aktów planowania przestrzennego zbudowany został poprzez założenie jego spójności i wzajemnych powiązań pomiędzy poszczególnymi aktami.
2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie może stanowić podstawy odmownej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.
3. Wskazane w art. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wartości powinny być brane pod uwagę w każdej działalności organów podejmowanej na gruncie tej ustawy.
4. Większość ze wskazanych w art. 1 ww. ustawy wartości powinna być traktowana jako pojęcia niedookreślone.
5. Studium jest aktem normatywnym wewnętrznie obowiązującym.

6. Rola studium nie sprowadza się tylko i wyłącznie do aktu wiążącego organy gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
7. Należy wyróżnić wykonawców bezpośrednich i pośrednich studium.
8. Istnieje możliwość zaskarżenia studium na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
9. Studium jest aktem planowania.
10. Na podstawie wypowiedzi studium można wyodrębnić normę planową.
11. Nauka prawa administracyjnego nie wypracowała jak dotąd jednolitej koncepcji prawnych form działania administracji publicznej. Niezależnie od tego, nie istnieje obecnie potrzeba wyodrębnienia kolejnej prawnej formy działania organów administracji publicznej, jaką są akty planowania.

Autorka wyraźnie zatem wskazała pole badawcze i określiła płaszczyzny rozpatrzenia tematu. Nie przyjmuje *a priori* założeń, lecz szuka odpowiedzi na postawione pytania generalne i szczegółowe. Jest to słuszne podejście badawcze, gwarantujące pewien obiektywizm dokonywanych ocen wypadkowych i formułowania konstatacji końcowych. Do weryfikacji hipotez roboczych nie potrzeba przeprowadzania całościowych analiz, ale wystarczy skupienie uwagi na sprawach podstawowych. Stąd też nastąpiło ograniczenie podejmowanych kwestii do najbardziej zasadniczych.

Powyższe miało wpływ również na zastosowany sposób badania zagadnienia naukowego oraz wskazanych w spisie treści tez, składających się na jego całość. W pracy obok klasycznej egzegezy aktów normatywnych, zastosowano również analizę orzecznictwa oraz oparto się o wyniki studiów literatury, w tym także – co należy odnotować – wypowiedzi przedstawicieli innych specjalności aniżeli nauka prawa administracyjnego. Taki sposób postępowania badawczego pozostaje w realiach przeprowadzonych badań właściwy.

Powyższe założenia pracy, określenie jej celu, zakresu i przedmiotu, a także przesłanki metodologiczne i zastosowane środki poznania naukowego rozprawy zostały przekonywająco omówione we *Wstępie* dysertacji.

Określona tam koncepcja badań nie budzi wątpliwości. Za w pełni adekwatne i prawidłowe uznaję przyjęte metody badawcze i położenie głównego nacisku w pracy na analizy dogmatyczno-formalne. Ponadto uważam, że przekazana mi do recenzji rozprawa jest interesująca nie tylko pod względem merytorycznym, ale również – co istotne – w omawianym tu aspekcie metodologicznym.

Przyjęte założenia i metody badawcze lokują dysertację w kategorii prac bardziej teoretycznoprawnych, aniżeli dogmatycznych (źródłowych). To wstępne przekonanie ugruntowuje lektura recenzowanej pracy. Jest to opracowanie o wyraźnych walorach teoretyczno-prawnych, niemniej także uwzględniające i oceniające najważniejsze rozwiązania normatywne, nie tylko przez pryzmat praktyki administracyjnej i orzecznictwa sądowego, ale przede wszystkim istniejącego w badanym obszarze stanu wiedzy naukowej.

3. Konstrukcja pracy

Fragmentacja treści dysertacji na rozdziały i podrozdziały nie jest dowolna, a tytuły jednostek redakcyjnych odzwierciedlają zawarte w nich treści. Struktura podziału rozważań jest przy tym odpowiednia do przedmiotu pracy, a tak skomponowana całość jest pod tym względem logiczna i spójna. Zapoznanie się ze spisem treści wywołuje pozytywne wrażenie nie tylko naukowe, ale także estetyczne. Praca pod tym względem jawi się jako dość jednorodnie usystematyzowana – rozdziały dzielą się na podrozdziały, które niekiedy – w zależności od potrzeb – różnicują się na niewyodrębnione w spisie treści jednostki redakcyjne niższego rzędu – porządkujące tok wyводу. Pod kątem struktury wewnętrznej dysertację należy uznać za właściwie skonstruowaną i – w kontekście podziału treści – za zachowaną w dość odpowiednich proporcjach.

Ponadto każda z głównych jednostek redakcyjnych rozpoczyna się od pomocnych uwag ogólnych, a kończy swoistym *resume*. To częściowe podsumowywanie rozważań powoduje, że zawarte w zakończeniu wnioski końcowe posiadają odpowiedni stopień uogólnienia.

Analizując zagadnienie Autorka rozwinęła temat w pięciu rozdziałach merytorycznych, w których tytuły i śródtytuły wewnętrznych części jasno obrazują myśl przewodnią i drogę poznania naukowego.

W kolejnych rozdziałach Autorka przedstawia takie kwestie jak: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w systemie ogólnych aktów planowania przestrzennego, Kształtowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako źródło prawa administracyjnego, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako akt planowania, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a prawne formy działania administracji publicznej.*

Rozwinięcie pracy, znajdujące się w powyższych w rozdziałach, zostało poprzedzone wprowadzeniem, obejmującym także uwagi metodologiczne, zawartym we *Wstępie*. Całość zwieńcza podsumowanie, odnoszące się do celu pracy i przyjętej hipotezy badawczej oraz postawionych pytań, zamieszczone w *Zakończeniu*.

W pracy nie ma typowej bibliografii, ale znajdują się stosowne wykazy, obrazujące wykorzystaną bazę źródłową, na którą składa się literatura, wykaz aktów prawnych (w tym źródeł prawa polskiego ale również nielicznych aktów prawa międzynarodowego i prawa europejskiego), wykaz orzecznictwa (w tym nie tylko judykaty Trybunału Konstytucyjnego, ale także orzecznictwo sądów polskich) oraz inne źródła.

W odpowiednim wykazie Autorka wskazuje ponad 446 publikacje naukowe. Spora jest też liczba przywołanych aktów prawnych i judykatów istotnych dla opracowania rozprawy. Zdaniem recenzenta, zgromadzony i wykorzystany materiał

źródłowy jest znaczny, co należy ocenić wysoce pozytywnie. Poglądy Autorki kształtowane są nie tylko na podstawie studiów literatury przedmiotu, ale także analizy materiału normatywnego oraz orzecznictwa sądowego. Autorka wykorzystuje także akty praktyki administracyjnej i inne materiały.

W sposób dość umiejętny dostosowuje przy tym poglądy literatury spoza nauki prawa administracyjnego do zagadnienia będącego przedmiotem rozprawy. Wszystko to łączy z własnymi stwierdzeniami. Świadczy to o zdobyciu umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i posiadaniu znajomości podstaw pisarstwa naukowego.

4. Ocena pracy pod względem formalnym

Od strony formalnej – biorąc pod uwagę dużą obszerność dysertacji – praca została napisana prawidłowo. Język jakim napisano rozprawę jest poprawny i w pełni zrozumiały. Wywody zaś potoczyste, bez powtórzeń i zbędnych reasumpcji. Autorka stara się nadać swym wypowiedziom postać opisów i stwierdzeń.

W toku wielokrotnej lektury pracy rażących błędów formalnych i błędów rzeczowych nie stwierdzono. Występują natomiast nieliczne drobne błędy w przypisach i referowaniu źródeł. Szerszego opisu w ocenie recenzenta wymagają zaczerpnięte z Internetu dokumenty elektroniczne.

5. Uwagi szczegółowe

Sformułowana w osnowie recenzji ogólnie pozytywna ocena rozprawy doktorskiej nie oznacza, że jako recenzent nie mam do niej uwag szczegółowych. Zadaniem recenzenta jest również zwrócenie uwagi na kwestie budzące wątpliwości, skłaniające do dyskusji oraz sprawy wymagające szerszego oświetlenia czy też ponownego rozpatrzenia.

W odniesieniu do treści wiążących się z przedstawieniem problematyki planowania przestrzennego w wymiarze europejskim, Autorka w Rozdziale I skupiła się na zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej. W tym przedmiocie interesujący dorobek posiada także Rada Europy. Owszem

Autorka odnotowuje w przepisie przygotowaną w ramach tej organizacji europejskiej w 1984 r. Kartę z Torremolinas – Europejską Kartę Planowania Regionalnego/Przestrzennego. Niemniej obowiązują także – pozostające w związku z tematem pracy – inne umowy międzynarodowe, a także standardy zalecane, wynikające z rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy. W tym względzie intryguje pytanie o kwalifikacje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w kontekście znanych temu prawu europejskiemu, zróżnicowanych jakościowo instrumentów krajowych, w szczególności: czy z tego punktu widzenia studium stanowi zasadę, strategię czy wytyczną?

Omawiając w Rozdziale III studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako akt normatywny, zwłaszcza w odniesieniu do innych aktów prawnych aniżeli ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym np. Prawa geologicznego i górniczego, Autorka prowadzi bardzo interesujące rozważania co do charakteru tego aktu i jego skuteczności w swoistej sferze *externe'a*, czy też w stosunku do „wykonawców pośrednich”. Wydaje się jednak, że można byłoby uzupełnić te wywody o szerszą odpowiedź na pytania dotyczące stosunku studium do wydawanych decyzji i postanowień w kontekście ich determinacji. Czy w tych przypadkach studium wiąże na etapie rozpoznawania sprawy, czy też jej rozstrzygania? Czy jego rola może być sprowadzona jedynie do roli materiału urzędowego albo dowodu w sprawie? Czy studium *in concreto* może zatem stanowić element podstawy prawnej lub też może być zagadnieniem wstępnym (prejudykatem), albo nawet – aktem stanowiącym oparcie dla wydanej decyzji lub postanowienia, którego uchylenie będzie okolicznością uzasadniającą wznowienie postępowania? Czy na ustalenia studium należy powoływać się w podstawie prawnej aktu administracyjnego, czy tylko w jego uzasadnieniu? Tego rodzaju kwestie są nurtujące nie tylko dla praktyki, ale również teorii prawa i postępowania administracyjnego.

Mimo tych uwag przeprowadzone badania doprowadziły Autorkę do sformułowania ważkich spostrzeżeń, konkluzji i wniosków, które recenzent – mimo

niekiedy własnego poglądu – z perspektywy lektury pracy, jako prawidłowo sformułowane i odpowiednio udowodnione, w pełni podziela.

6. Podsumowanie

W podsumowaniu uwag recenzyjnych stwierdzam, że przedłożona rozprawa jest opracowaniem trudnego, a równocześnie bardzo istotnego i aktualnego zagadnienia naukowego. Oczywiście, jak każda lektura, wywołuje pytania i wątpliwości, które nie wpływają na pozytywną ocenę merytoryczną.

7. Konkluzja końcowa

Konkludując, rozprawa doktorska Pani mgr Joanny Sawickiej pt. *Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, mimo zgłoszonych uwag, zasługuje na pozytywną ocenę. Stanowi wzbogacenie nauki prawa administracyjnego o samodzielne rozwiązanie aktualnego zagadnienia naukowego. To wszystko uzasadnia stwierdzenie, że rozprawa odpowiada ustawowym wymogom stawianym pracom doktorskim.

W związku z powyższym wnoszę o dopuszczenie Kandydatki do stopnia naukowego do dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Olsztyn, dnia 27 czerwca 2016 r.

