

dr hab. Magdalena Tabernacka, prof. UWrocław
Kierownik Zakładu Administracji Porównawczej
Instytut Nauk Administracyjnych,
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Recenzja w przewodzie habilitacyjnym

I. UWAGI OGÓLNE

Recenzja została sporządzona w postępowaniu w sprawie nadania stopnia naukowego doktora habilitowanego i stanowi ocenę dorobku naukowego przedstawionego do oceny przez pana doktora Macieja Jacka Krusia przewodzie habilitacyjnym.

Recenzja obejmuje ocenę spełnienia wymagań przewidzianych regulacją art. 219 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w szczególności kryterium określone przepisem art. 219 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

Jeżeli chodzi o kwestie formalne, należy wskazać, że:

- Habilitant posiada stopień doktora nauk prawnych, co potwierdzono w dokumentacji dołączonej do wniosku w postępowaniu habilitacyjnym.
- do oceny przedłożono wskazane przez Habilitanta jako dzieła spełniające wymogi określone w przepisie art. 219 ust. 1 pkt 2 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce: monografię zatytułowaną *Akt transnarodowy w systemie europejskich aktów administracyjnych*, która ukazała się nakładem Wydawnictwa Naukowego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, w roku 2021 oraz fragmenty publikacji pt. *Prawo Zagospodarowania przestrzeni* (wydawnictwo Wolters Kluwer) autorstwa Z. Leońskiego, M. Szewczyka i M. Krusia; wydania z 2019 i 2012 roku, których istotne fragmenty są autorstwa lub współautorstwa Habilitanta.
- do oceny przedstawiono również przejawy innej aktywności naukowej Habilitanta.

W związku z tym ocenie podlega kwestia, czy wskazany przez Habilitanta dorobek naukowy stanowi znaczny wkład w rozwój dyscypliny nauk prawnych (jako jednej z nauk społecznych) i jako taki może stanowić podstawę ubiegania się przez Niego o stopień naukowy doktora habilitowanego.

Ocena ta w niniejszej recenzji nastąpi w szczególności jako konsekwencja uchwały nr 23/2021/2022 Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie powołania komisji habilitacyjnej w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne dr. Maciejowi

Krusiowi, w której to uchwale zostałam powołana na recenzentkę w tym przewodzie habilitacyjnym.

Przedstawiony do oceny dorobek habilitacyjny jest świadectwem zaangażowania Habilitanta w pracę naukową i – uprzedzając stanowisko wyrażone przeze mnie w konkluzji, pragnę wyrazić swoje ogromne uznanie dla wyników i przebiegu dotychczasowej kariery naukowej doktora Krusia. Przedstawione poniżej uwagi mają charakter polemiczny i tak też powinny być odczytane; honorowym patronem tej recenzji niech będzie pamięć po profesorze Janie Jendrośce, który mawiał, że tam gdzie jest spór, tam jest nauka. Habilitant przedstawił do recenzji solidny naukowy dorobek prawniczy objawiający się na wielu polach aktywności naukowej. Dorobek ten ukazuje rozwój naukowy w zakresie konsekwentnie eksplorowanych obszarów regulacji administracyjnoprawnej i praktyki jej wykonywania. Są to badania prowadzone także w perspektywie międzynarodowej, co dotyczy zarówno treści badań, jak i sposobu ich prowadzenia – w zagranicznych ośrodkach naukowych – tu w zakresie zapewne swoich kompetencji językowych, dr Maciej Krus prowadził badania w naukowych ośrodkach niemieckich.

II. OCENA ROZPRAWY HABILITACYJNEJ ORAZ DZIEŁ WSKAZANYCH PRZEZ HABILITANTA JAKO STANOWIĄCE ISTOTNY WKŁAD W ROZWÓJ DYSCYPLINY NAUKI PRAWNE

A. Wybór tematu opracowań

Zapewne Habilitant nie miał znacznego wpływu na wybór tematu aktualizowanych przez siebie fragmentów monografii pt. *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, jednakże jego udział w tej publikacji należy docenić jako wyraz godnej aprobaty pracy naukowej nad kształtowaniem poznańskiej szkoły prawa administracyjnego. Temat zagospodarowania przestrzeni jest tematem istotnym, który powinien podlegać ustawicznemu badaniu zarówno z uwagi na ciągle działania ustawodawcze w tym zakresie, jak i z uwagi na to, że jest to obszar w którym następuje ciągły postęp w zakresie technicznych, ale także społecznych uwarunkowań kształtowania przestrzeni a sytuacja prawna dotycząca technicznych i społecznych uwarunkowań kształtowania i zabudowy przestrzeni jest na tyle zmienna, że wymaga ciągle ponawianych studiów. Jest to też obszar o niezwykle złożonej problematyce, który jednak z uwagi na kategorię interesu publicznego oraz interesy jednostek w państwie, powinien podlegać kompatybilnej regulacji prawnej i racjonalnemu wykonywaniu prawa w swoim zakresie. Poszczególne fragmenty regulacji prawnych powinny z sobą współgrać a to wymaga pogłębionych ale także holistycznych studiów nad uwarunkowaniami, zakresem i skutkami ich obowiązywania.

Natomiast wybór przedmiotu rozprawy habilitacyjnej, którą stanowi monografia naukowa zatytułowana: *Akt transnarodowy w systemie europejskich aktów administracyjnych* jest wyrazem umiejętności dostrzegania problemów badawczych we współczesnym obszarze nauki prawa administracyjnego, a także odwagi badawczej, by eksplorować nie poznane dotąd naukowo obszary, które jednak są istotne dla praktyki funkcjonowania jednostek i społeczności we współczesnym unifikującym się, zglobalizowanym świecie, choć w tym akurat przypadku chodzi ściślej o obszar Unii Europejskiej. Problematyka „transnarodowego” aktu w systemie

europejskich aktów administracyjnych jest zagadnieniem doniosłym naukowo, które jednakże ma też swój istotny wymiar praktyczny, jeżeli chodzi o codzienną praktykę stosowania prawa.

B. Ocena Merytoryczna monografii pt. Akt transnarodowy w systemie europejskich aktów administracyjnych

Recenzowana monografia jest niezwykle wartościowym, erudycyjnym dziełem naukowym obejmującym z właściwej – szerokiej perspektywy, kwestię zasad wydawania i zakresu obowiązywania transnarodowych aktów administracyjnych, a rozważania prowadzone są w kontekście aksjologicznych i prakseologicznych uwarunkowań obowiązywania tych aktów z dostrzeżeniem także określonych skutków dla konstrukcji prawnej tych aktów, których należy upatrywać w ich genezie. Autor poddaje analizie podstawy prawne wydawania takich aktów i orzecznictwo zapadłe w ich przedmiocie oraz przedstawia ustalenia doktryny, formułując na tym tle własne koncepcje, co dowodzi umiejętności prowadzenia samodzielnej pracy w obszarze nauk prawnych. W szczególności Autor udowadnia znajomość i świadomość znaczenia zasadniczych konstrukcji w nauce prawa administracyjnego oraz wykazuje się głębokim zrozumieniem idei wspólnej Europy i niezbędnych do urzeczywistnienia tej idei rozwiązań prawnych.

Analiza problematyki transnarodowego aktu administracyjnego została zaplanowana w recenzowanej monografii prawidłowo. Jak mawiał Ludwik Stoma cytując Clade’a Lévy Straussa – najważniejsza w dziele naukowym jest konstrukcja i właśnie konstrukcja przyjęta przez autora monografii pozwala w myśl tej idei na przekrojowe ukazanie analizowanej problematyki – od wskazania ustaleń definicyjnych i ukazania umiejscowienia aktu transnarodowego w strukturze innych aktów – w odniesieniu do podstaw prawnych ich funkcjonowania, do kwestii zasad ich obowiązywania z uwzględnieniem problemów ochrony prawnej jednostki przed normami kreowanymi przez taki akt i kwestii równości wobec prawa adresatów takich aktów w skali Unii Europejskiej, a także kwestii kontroli ich legalności. Niemniej konstrukcja rozdziału III w zakresie kolejności poszczególnych części może budzić pewne zastrzeżenia, wskazane w dalszej części recenzji.

Habilitant prawidłowo identyfikuje i rekonstruuje akt transnarodowy administracyjny jako odrębną instytucję prawną i prawidłowo rysuje różnicę między przedmiotem swoich badań a formami działań administracji podejmowanymi w ramach współpracy transgranicznej na podstawie przepisów prawa europejskiego. Zgodzić należy się też z Autorem, który klasyfikuje administracyjny akt transnarodowy w strukturze europejskich aktów administracyjnych. I analizuje transnarodowy akt administracyjny w odniesieniu do zakresu jego podstaw prawnych i zakresu obowiązywania co przesądza istotę transnarodowego aktu administracyjnego, w związku z czym Habilitant poczytuje tę formę działania organów administracji za symbol integracji europejskiej na gruncie prawa administracyjnego.

Prawidłowo Autor odnosi się do zasady pomocniczości i proporcjonalności jako zasad, które są realizowane w wydawaniu administracyjnych aktów transnarodowych. Prawidłowo też identyfikuje rolę aktów transnarodowych, jako służących osiągnięciu standardu efektywności prawa europejskiego i jednolitości jego stosowania a nie unifikacji stosowania prawa europejskiego, choć akurat ten wątek Autor powinien był potraktować szerzej i rozwinąć swoją koncepcję w tym zakresie.

Zdaję sobie sprawę z tego, że określenie „transnarodowy akt administracyjny” jest swoistą kalką obcojęzycznego zwrotu, (Autor wskazuje na etymologię wywodzącą się z języka niemieckiego ale należałoby wskazać także funkcjonowanie tego terminu w anglojęzycznej literaturze przedmiotu), zaś w języku polskim określenie to jest objęte już uzusem językowym. Autor broni prawidłowości tego określenia i wskazuje nawet przekonujące argumenty przeciwko używaniu określenia „transgraniczny” (s. 20-21), warto by jednak było, by Autor rozważył także pewną niezręczność merytoryczną tego terminu. Oczywiście uzus językowy powstający na skutek używania danego określenia, często odrywa jego „merytoryczne” rozumienie – czyli treść, którą ten termin symbolizuje, czy też po prostu: jego znaczenie od samego jego brzmienia, ale warto mieć odwagę badawczą i spróbować „wprostować” ogólnie i bezrefleksyjnie przyjmowane kanony terminologiczne. W mojej ocenie można byłoby w szerszej dyskusji eksperckiej zaproponować jednak termin: „transgraniczny akt administracyjny” albo „interpaństwowy akt administracyjny”, co oddawałoby istotę tego zjawiska prawnego, gdyż większe są tu związki z transpaństwowością niż transnarodowością, nawet przy zastrzeżeniu, że słowo „narodowy” występuje w utartym terminie: „międzynarodowy”. Pozwoliłoby to też na uniknięcie konotacji z nacjonalistycznym zabarwieniem literalnego brzmienia tego terminu w opozycji od faktu, że współczesne demokracje funkcjonujące w ramach Unii Europejskiej są państwami, gdzie jedną z zasad jest pluralizm etniczny w ramach jednej państwowości. Akceptuję jednak stanowisko Autora, który (s. 23 i nast.) odróżnia skutki transnarodowe aktów od skutków transgranicznych i ma do tego pełne prawo badacza budującego własne koncepcje.

Autor definiuje pojęcie administracyjnego aktu europejskiego, czyli takiego, który jest wiążący prawnie w Unii Europejskiej i to stanowi dobry punkt wyjścia do dalszych rozważań. Niewątpliwie istotnym osiągnięciem badawczym dra Krusia jest ustalenie zakresu i podstaw prawnych obowiązywania transnarodowego aktu administracyjnego. Niewątpliwie ustalenia Habilitanta w tym zakresie pozwalają na uporządkowanie stanowiska doktryny na temat roli, zasad obowiązywania i procedur dotyczących aktów administracyjnych wydawanych przez organy krajowe a obowiązujących w prawnej przestrzeni europejskiej. Autor wykazuje głębokie zrozumienie dla znaczenia tego rodzaju form działania administracji dla współczesnej praktyki wykonywania prawa w przestrzeni europejskiej i pozycji jednostki rozpatrywanej z punktu widzenia „małej globalizacji” jaką jest integracja europejska zakładająca swobodny przepływ osób oraz towarów i usług w ramach Unii. Jak słusznie zauważa Habilitant (s. 19), *europejski akt administracyjny, w tym transnarodowy, jest efektywnym narzędziem administrowania w ramach wspólnego rynku, przestrzeni wolności i bezpieczeństwa.*

Niezwykle aktualne w obecnej chwili (czego Autor oczywiście nie mógł przewidzieć pisząc monografię) jest rozróżnienie europejskich aktów administracyjnych od decyzji dotyczących wspólnej polityki i bezpieczeństwa, które określa trafnie kompaktowym terminem: aktów politycznoprawnych ze sfery współpracy międzynarodowej. Są to ustalenia, które wobec obecnej sytuacji w naszym regionie Europy są niezwykle przydatne praktycznie i dobrze, że Autor wykazał się tak szerokim spojrzeniem na problem aktów obowiązujących w Unii Europejskiej. Taki walor mają także ogólne rozważania Habilitanta dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, dotyczące w szczególności decyzji o podejmowaniu wspólnych działań. Zresztą doktor Maciej Kruś ma ujmującą umiejętność syntetycznego nazywania zjawisk prawnych. Szczególnie trafne wydaje się określenie Unii Europejskiej i prawa europejskiego jako konstruktów które „tworzą wspólnotę stosowania prawa administracyjnego” (s.84). Określenie to stanowi znacznie lepszą wersję terminu: „europejska przestrzeń administracyjna”.

Pewną usterką formalną recenzowanej monografii jest brak konsekwencji w formatowaniu treści w obrębie niektórych jednostek redakcyjnych. Punkt pierwszy rozdziału III zatytułowany jest „Akty skuteczne tylko w granicach państwa pochodzenia” i to powinno determinować treść tej jednostki redakcyjnej. Zawarty tam punkt 1.1 nosi tytuł „Akty krajowe zwykłe”, natomiast punkt 1.2 zatytułowany jest „Współdecydowanie” i odnosi się do kwestii proceduralnych. Warto byłoby przemyśleć konstrukcję treści tego rozdziału, osobno ujmując i nazywając kwestie konstytucyjne i klasyfikacyjne a osobno kwestie proceduralne. Rysuje się też pewien problem z typologią transnarodowych aktów administracyjnych, zaproponowaną przez Habilitanta – choć oczywiście wyróżnienie poszczególnych ich rodzajów jest jak najbardziej uzasadnione merytorycznie, natomiast powinno to zostać zawarte w odpowiedniej konstrukcji treści. Nastąpiło wyróżnienie określonych kategorii administracyjnych aktów transnarodowych, jednak brakuje wskazania i omówienia kryterium ich wyróżnienia, co zapewne wpłynęłoby na inny podział, który zaproponowałby Autor, że pozwolę sobie na anegdotyczną dygresję – typologia ta przypomina anegdotę o tym, że wojsko broni ojczyzny w nocy, we dnie oraz w czwartek. W trzech pierwszych punktach tego rozdziału Autor, cytując stanowisko niemieckiej doktryny, wyróżnia merytorycznie podzielone akty z uwagi na przedmiot, którego dotyczą czyli: akty dotyczące statusu osób lub ich uprawnień zawodowych, akty dotyczące statusu produktów, akty dotyczące wykonywania usług, ale w czwartym punkcie wyróżnia nową kategorię: akty organów niedziałających na swoim terytorium – czyli stosuje przedmiotowe kryterium wyróżnienia – ta typologia niewątpliwie wskazuje swoiste „rodzaje” aktów jakie wstępują w praktyce, jednakże należy ją skrytykować jako nieuzasadnioną w punktu widzenia metodologii, lepiej by było, gdyby Autor zaproponował kilka podziałów i jasno scharakteryzował kryteria wyróżnienia. W określonej klasyfikacji Autor powinien odrębnie wyróżnić akty z uwagi na ich przedmiot a w innej akty stanowione z uwagi na przesłankę właściwości organu i tu dopiero przeprowadzić typologię. Jeżeli chodzi o kwestie konstrukcyjne. – jednostka redakcyjna traktująca o akcie referencyjnym nie powinna znaleźć się na końcu monografii – mogłaby znaleźć się w początkowych partiach dzieła, gdzie przedstawiane zostają rodzaje aktów w UE. Byłoby znacznie lepiej, gdyby monografia została zwieńczona rozważaniami na temat środków ochrony prawnej przysługujących w związku z wydaniem aktu i ewentualnie ukazaniem mechanizmów kontroli takiego aktu, a w określonych przypadkach, także nadzoru nad jego wydawaniem.

Habilitant prawidłowo identyfikuje transgraniczny akt administracyjny jako przypadek stosowania prawa europejskiego (s.229), ale poniżej tego stwierdzenia pisze, że akt ten staje się częścią prawa europejskiego. Może to jedynie nieścisłość językowa i Autor powinien był napisać, że akt ten wchodzi do obrotu prawnego, w przeciwnym bowiem przypadku stwierdzenie takie mogłoby być poczytane za oznakę tego, że Autor tych słów nie odróżnia aktów stosowania prawa od aktów stanowienia prawa. Nawet, gdyby Habilitant w tym stwierdzeniu zawierał intencję wskazania, że akty tego typu mogą mieć postać generalnych aktów stosowania prawa, to taka kategoryczna generalizacja, jakiej dokonał, budzi konsternację i powinno się od razu poczynić stosowne zastrzeżenia z punktu widzenia utrwalonego stanowiska doktryny klasyfikującej prawne formy działania administracji. Warto by było, by Autor w przyszłości dbał o precyzję językową i precyzyjnie stosował terminologię z zakresu nauki prawa administracyjnego, pamiętając o tym, że język tej nauki jest wybitnie zrygoryzowany.

W recenzowanej monografii niezwykle interesująco wskazana została rola transnarodowych aktów administracyjnych, jeżeli chodzi o ich praktyczne znaczenie w zintegrowanej Europie. Należy się też zgodzić z rozważaniami dotyczącymi realizacji zasady pomocniczości i

proporcjonalności, która następuje dzięki tego typu aktom. Autor dokonuje też trafnej oceny tych aktów jako przejawu decentralizacji i a nie centralizacji stosowania prawa.

Mimo przedstawionych powyżej zastrzeżeń monografię autorstwa doktora Macieja Krusia należy ocenić pozytywnie. Stanowi ona bez wątpienia oryginalne rozwiązanie problemu prawnego, a koncepcje Autora z pewnością przyczynią się do rozwoju dyscypliny nauk prawnych.

C. Ocena merytoryczna wkładu Habilitanta treści monografii pt. „Prawo zagospodarowania przestrzeni”.

Monografia pt. Prawo zagospodarowania przestrzeni, jest dziełem rozwijanym na przestrzeni lat i dr Maciej Kruś w pełni uczestniczy w tym procesie wprowadzając aktualizacje do istniejących fragmentów oraz dodając nowe. Wymagało to od Autora zapewne krytycznej analizy istniejących już fragmentów i szkoda, że Autor w pewnych fragmentach – o czym dalej nie zweryfikował treści bardziej radykalnie.

Część druga opracowania poświęcona środowiskowej ocenie przedsięwzięcia jest rzetelną i kompletną analizą istotnych aspektów wydawania i skutków prawnych środowiskowej analizy. Część ta ma jednak nieszczęśliwie sformułowany tytuł: „Miejsce środowiskowej oceny przedsięwzięcia w systemie prawa”. Tak skonstruowany tytuł sugeruje, że analiza stanowi akt abstrakcyjny i generalny o charakterze normatywnym. Część tę warto byłoby zacząć od ustaleń definicyjnych, gdyż zapewne adresatami publikacji są praktycy, np. mający wykształcenie fachowe z zakresu funkcji w budownictwie i studenci, którzy czytając o tym: „jak?”, „na jakiej podstawie?”, „w jakich warunkach?”, powinni mieć też wiedzę na temat „co?” i to zdecydowanie ułatwiłoby im percepcję treści.

Ustalenia Autora dotyczące pojęcia wolności budowlanej są niezwykle interesującym przykładem interpretacji ogólnych zasad prawa w odniesieniu do konkretnych norm prawa materialnego i procesowego. Autor umiejscawia to prawo w zakresie spektrum aktywności ludzkiej związanej z kategorią wolności, jako istotnego konstruktu dla jakości i samego faktu egzystencji ludzkiej. Autor pisze o ograniczeniach wolności budowlanej prawidłowo odnosząc istniejący w tym zakresie zakres regulacji prawnej do wymogów zasady proporcjonalności w polskim systemie prawnym umiejscowionej w art. 31 ust. Konstytucji. Opisuje rozwiązania legislacyjne zarówno w stosunku do samego procesu inwestycyjnego, jak i do kwestii uprawnień do spełniania samodzielnych funkcji w budownictwie; nie posługuje się jednak przy tym pojęciem–narzędziem: „reglamentacji”, choć w istocie wskazuje na legislacyjne rozwiązania reglamentacyjne. Uznaję ten brak za niedopatrzenie Autora; warto wspomnieć, że syntetycznie opracowane teoretyczne podstawy sfer ingerencji administracji zawarte są w klasycznym dziele autorstwa J. Bocia, A. Błasia i J. Jeżewskiego pod red. J. Bocia, pt. *Nauka Administracji* – s. 229 i nast. i szkoda, że Autor tych ustaleń nie wykorzystał. Na szczęście w podrozdziale 3 rozdziału 1 części czwartej (s.432), Autor posługuje się pojęciem reglamentacji, zauważając, że ponieważ prawo budowlane reglamentuje wykonywanie robót budowlanych na każdym etapie procesu budowlanego, to (...) ograniczenie własności należy uznać istotę prawa budowlanego (...). Odniesienie w tym miejscu do funkcji przepisów policyjnych, co Habilitant uczynił, jest także jak najbardziej uzasadnione.

W rozważaniach dotyczących prawa zabudowy, Autor w ogóle nie bierze pod uwagę kształtujących prawo zabudowy norm planu miejscowego, ani decyzji o warunkach zabudowy, która stanowi preiudycjalny akt warunkujący możliwość wydania pozwolenia na budowę. Owszem można zgodzić się z Autorem, który twierdzi, że inwestor dysponujący prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i spełniający w zakresie swojego zamierzenia budowlanego przesłanki określone w prawie miejscowym ma prawo podmiotowe, które aktywnie może przeciwstawić organom władz publicznych. Nie jest to jednak „cała prawda”. Autor pominął fakt, że prawo budowlane to nie wszystko, a na mocy art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym akt planistyczny, jakim jest plan miejscowy modyfikuje wykonywanie prawa własności. Regulacja ta -

Art. 6. // 1. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. // 2. Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. To istotny aspekt prawny i pominięcie go w rozważaniach prowadzonych przez autora to poważne niedociągnięcie.

- wyraźnie kształtuje sposób wykonywania prawa własności, co w konkretnych przypadkach określonego sposobu zagospodarowania i zabudowy zdeterminowanego tym planem może kreować także prawo podmiotowe do niezabudowywania terenów, w przypadkach, w których negatywnie mogłoby to oddziaływać na prawo własności innych osób lub negatywnie skutkować w sferze interesu publicznego. Dlatego też Autor powinien poddać znacznie głębszej analizie kwestię konfliktów przestrzennych, które rodzą się na tle kategorii różnie w praktyce pojmowanego prawa zabudowy: por. opracowanie zbiorowe pt. *Płaszczyzny konfliktów w obszarze zagospodarowania przestrzennego* (w:) *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej* pod red. M. Tabernackiej i R. Raszewskiej-Skałeckiej (s. 356-451). Ponadto Autor powinien wystrzegać się objawów optymizmu naukowego, który niektórzy mogliby nazwać naiwnym podejściem do tematu: na s. 434 poddaje w wątpliwość możliwość prowadzenia inwestycji budowlanych na gruntach nie będących własnością inwestora – takie przypadki zdarzają się w praktyce – zwłaszcza w stosunkach sąsiedzkich, gdzie inwestorzy bezprawnie stosują taktykę faktów dokonanych, próbując następnie uzyskać prawo do nieruchomości gruntowej – w mojej praktyce zetknęłam się z trzema takimi przypadkami.

Natomiast Autor ma pełne prawo do sformułowania tezy, że prawo zabudowy ma źródło w kategorii wolności budowlanej, choć należałoby przedstawić szersze uzasadnienie twierdzenia, że prawo zabudowy nie stanowi uprawnienia przyznanego przez władze państwową. W akapicie na s. 435 – nie przedstawiono logicznego wywodu dlaczego Autor tak twierdzi.

We fragmencie poświęconym kategorii prawnej wolności budowlanej jako zasadzie prawa, Autor, który oczywiście mógł postawić taką tezę i ją należycie udowodnić, faktycznie nie udowodnił swojego twierdzenia. Argumentacja stosowana przez Autora nie jest przekonująca i wydaje się także wyrazem optymizmu naukowego. Próba skonstruowania takiej zasady w oparciu o art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 1 o art. 64 ust. 2 Konstytucji nie powiodła się, właśnie dlatego, że zawarte są tam ogólne normy konstytucyjne i Autor nie uwzględnił faktu możliwych kolizji interesów indywidualnych ani kolizji interesu indywidualnego inwestora z interesem publicznym. Ustęp drugi art. 64 Konstytucji stanowi o równej dla wszystkich ochronie

własności – co samo w sobie przewiduje możliwość wystąpienia kolizji interesów indywidualnych w przypadkach rozpatrywanych w kontekście unormowań stawowych i prawa miejscowego przesądzających o możliwości zabudowy terenu w określonych warunkach. W recenzowanym opracowaniu należałoby więc poddać analizie zakres regulacji prawnej dotyczącej prowadzenia inwestycji budowlanej i jej aksjologicznych podstaw (co mogłoby oczywiście uwzględniać kategorię prawa własności, ale przy zastrzeżeniu, że prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, znaczeniowo nie jest tożsame z prawem własności), w kontekście możliwych uregulowań o charakterze policyjnym i reglamentacyjnym, których celem byłoby chronienie wskazanych w art. 31 ust 3 przesłanek: bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Analiza powinna być zresztą przeprowadzona w kontekście koncepcji demokratycznego państwa prawnego, która jest trzonem normatywnym zasady proporcjonalności, a w szczególności kategorii sprawiedliwości społecznej stanowiącej esencję aksjologiczną tej zasady. Ewentualnie Autor mógł w rozdziale tym zawrzeć odwołania do części II swojej monografii, gdzie np. na s. 111 zawarte są bardzo interesujące treści dotyczące wolności budowlanej w kontekście zasady proporcjonalności w aspekcie wymogów ochrony środowiska.

Natomiast rozdział 8 części czwartej dotyczący przepisów techniczno-budowlanych, jest syntetycznym prawidłowym opracowaniem i należy docenić ujęcie jakie przedstawił Autor.

III. OCENA POZOSTAŁEGO DOROBKU NAUKOWEGO

W recenzowanym przewodzie habilitacyjnym zostały przedstawione do oceny liczne opracowania – rozdziały w monografiach naukowych oraz naukowe artykuły dotyczące szeroko rozumianej problematyki prawnych aspektów wykorzystania i gospodarowania zasobami ziemi – litosfery i hydrosfery, co dotyczy takich szczegółowych kwestii jak problem eksploatacji kopalni, gospodarowania wodami, gospodarowania odpadami i planowania oraz zabudowy przestrzeni. Szkoda, że część z nich załączono w formie fragmentarycznej kopii: pierwsza i ostatnia strona publikacji, co wymagało poszukiwania tych artykułów w zasobach bibliotecznych, gdyż trudno ocenić wartość publikacji jedynie na podstawie wstępu i konkluzji. Natomiast te, które zamieszczono w całości były niezwykle interesującą lekturą. Publikacje dołączone do dokumentacji w przewodzie habilitacyjnym dotyczą zarówno kwestii materialnoprawnych jak i proceduralnych a rozważania prowadzone są także w odniesieniu do aksjologicznych podstaw regulacji normatywnych. Po obronieniu doktoratu zauważyć można znaczny ilościowy wzrost aktywności Habilitanta jeżeli chodzi o publikacje naukowe a także Jego aktywności konferencyjnej. Są to dzieła i wystąpienia konferencyjne zarówno w języku polskim, jak i w języku niemieckim. Nieco ponad jedna czwarta artykułów i rozdziałów w monografiach wskazanych w ocenianym materiale powstała we współautorstwie z innymi autorami. Z jednej strony dowodzi to wybitnie pożądanej umiejętności współpracy z innymi badaczami, z drugiej jednak tak znaczny ilościowy wkład w dorobek tego typu opracowań może budzić pewną konsternację, zważywszy, że nie są to dzieła o wybitnym stopniu skomplikowania i rozległości materiału badawczego, co uzasadniałoby zespołową pracę. Zdecydowanie uzasadnione jest dzielenie pracy w obszernym opracowaniu redakcyjnym albo w dziele, które pisane jest przez naukowca we współpracy z praktykiem z danej dziedziny, ale

nie powinno się jednak stosować nadmiernie tego zabiegu w skromnym objętościowo artykule naukowym.

W dorobku naukowym dra Macieja Krusia dostrzegalne jest zrozumienie przez Habilitanta istotnych zjawisk prawnych, ustrojowych i organizacyjnych, które stanowią swoistą formalną przesłankę funkcjonowania instytucji administracji publicznej i systemu prawa w demokratycznym państwie prawnym i realizacji idei demokratycznych w Unii Europejskiej. Chodzi o takie zjawiska jak: partycypacja społeczna w procedurach administrowana sprawami publicznymi czy też zjawisko aktywnego włączania przez organy administracji publicznej podmiotów zewnętrznych wobec administracji w procedury administracyjne oraz zjawisko współpracy organów administrujących w wykonywaniu przez nie zadań publicznych.

Jeżeli chodzi o kwestię partycypacyjnego administrowania przy udziale podmiotów zewnętrznych – obywateli i interesariuszy, w wyborze dzieł przedstawionych do oceny w recenzowanym przewodzie habilitacyjnym, warto zwrócić uwagę na następujące publikacje: *Czy konkurs urbanistyczny mógłby być instrumentem dyskrecjonalnego ustalania przeznaczenia terenu i warunków jego zabudow*, - we współautorstwie z A. Nadolnym, która to publikacja zawarta jest w dziele zbiorowym: *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, K. Ziemiński, M. Jędrzejczak (red.) Poznań, 2015. Publikacja ta zawiera rozsądne postulaty w zakresie ewentualnych zmian w prawie urealnijających zastosowanie takiego rozwiązania w polskim obszarze prawnym. Bardzo interesujące jest opracowanie pt.: *Warsztaty charrette jako formuła rozstrzygania o warunkach zabudowy*, Studia Prawa Publicznego zeszyt nr 2, Poznań 2013 a także na publikację pt.: *Kreacja warunków lokalizacji inwestycji celu publicznego poprzez wypadkową motywacji interesariuszy – honorowana przez organ aksjologia jako podstawa rozstrzygnięcia*, M. Kruś, P. Tatarkiewicz [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego* Tom II, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017 r

Doniosłym problemem prawnym jest kwestia podejmowania współpracy w procesie wykonywania prawa, ale także wspólnego i konsultacyjnego na poziomie struktur władz publicznych przygotowania norm prawnych, które będą podstawą działania organów administrujących. W tym zakresie warto zwrócić uwagę na szereg publikacji autorstwa dra Krusia lub takich, które powstały we współautorstwie. Jedną z nich jest: *Współdecydowanie organów państw członkowskich na podstawie Rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Ślugoćki (red.), Warszawa 2020 r. Tekst ten jest solidną prawniczą analizą referującą stanowisko orzecznictwa i zawierającą opinię Autora na temat konkretnych skutków prawnych omawianej regulacji, w tym w zakresie kwestii organizacyjnych w zakresie przemieszczania odpadów, co czyni to opracowanie niezwykle użytecznym praktycznie. Podobny charakter ma opracowanie pt.: *Współpraca europejska przy stanowieniu planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza* [w:] *Myśl Mariana Zimmermanna, a współczesne prawo administracyjne*, L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann (red.) Warszawa 2020. Do polskich rozwiązań legislacyjnych odnosi się niezwykle dobrze udokumentowane opracowanie pt.: *Zasada współdziałania w administracji publicznej refleksje na tle organizacyjnym i prawnym ze szczególnym uwzględnieniem planowania przestrzennego*, M. Princ, M. Kruś [:] *Struktury administracji publicznej, metody, ogniwa, więzi*, A. Mezglewski (red.) Rzeszów 2016. W tekście tym w przenikliwy sposób przeanalizowano obecny stan regulacji prawnych na tle orzecznictwa i ustaleń doktryny.

Habilitant zajmował się także istotnym dla rozwoju demokratycznej administracji problemem administrowania w warunkach delegacji zadań w układach zdecentralizowanych i

dekoncentracji zadań publicznych. W tym zakresie podejmuje wątki odnoszące się do krajowego i europejskiego systemu prawa, co należy docenić, chociażby w publikacjach pt.: *Wykonywanie władzy publicznej a publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, M. Stec, K. Małyś-Sulińska (red.), Warszawa 2020 r. oraz *Umowa urbanistyczna jako przykład umowy administracyjnej na tle polskiego i europejskiego porządku prawnego* [w] "Studia Prawa Publicznego" nr 3 (27) 2019 r. oraz *Współpraca europejska przy stanowieniu planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza*. [w:] *Myśl Mariana Zimmermanna, a współczesne prawo administracyjne*, L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann (red.) Warszawa 2020, w którym to opracowaniu Autor wykazał się głębokim zrozumieniem znaczenia organów unijnych i unijnego prawodawstwa dla prawidłowego przebiegu spraw praktycznych, co warunkować powinno także odpowiednie postępowanie organów krajowych.

Na docenienie zasługuje fakt, że habilitant posiada umiejętność dostrzegania szczegółowych ale równocześnie istotnych kwestii w zakresie problematyki, która stanowi przedmiot jego zainteresowań naukowych. Wskazać tu należy referat wygłoszony przez dra Krusią w 2020 roku, pt. *Ochrona klimatu a materiały budowlane – aspekty prawne*, bądź publikacje z 2014 i 2021 roku dotyczące kwestii utraty statusu odpadu, czy publikację z roku 2014 dotyczącą kwestii kosztów sporządzenia planu miejscowego. Podobne znaczenie dla praktyki ma opracowanie z roku 2019, dotyczące problemów określania wymogów sytuowania miejsc postojowych. Decyzje autora o podjęciu takich zagadnień dowodzą umiejętności rozstrzygania konkretnych problemów prawnych i stanowią dowód na to, że Autor potrafi dostrzec także praktyczny wymiar ogólnych kwestii, którymi zajmuje się naukowo.

IV. OCENA DZIAŁALNOŚCI EKSPERCKIEJ I POPULARYZATORSKIEJ

Doktor Maciej Kruś jest szczególnie aktywny jeżeli chodzi o upowszechnianie praktycznych wyników swojej działalności naukowej. Prowadził liczne szkolenia zarówno dla urzędników samorządowych, jak i osób podejmujących aktywność zawodową w obszarze zarządzania sprawami publicznymi i brał też aktywny udział w, jak to sam określa, konferencjach branżowych, choć znaczna część tych referatów, poza oczywistym walorem praktycznym, miała także walor naukowy. Jest również autorem licznych ekspertyz i opinii (w tym sporządzonych na zlecenie instytucji publicznych) – jak sam szacuje jest ich ponad 600 oraz ma w swoim dorobku wypowiedzi eksperckie opublikowane w opiniotwórczych czasopismach, takich jak *Rzeczpospolita*, czy *Gazeta Prawna*.

Należy bardzo pozytywnie ocenić tę sferę działalności społecznej Habilitanta. Działania na rzecz profesjonalizmu osób piastujących funkcje w sferze publicznej należy postrzegać jako działania na rzecz interesu publicznego. A w ogólnym wymiarze, działalność ekspercką i popularyzatorską traktować należy jako element misji, którą w społeczeństwie spełniają naukowcy. Przyczynia się ona nie tylko do budowania wysokiego prestiżu środowiska naukowego ale także jest ogromnie wartościowa społecznie. Szczególnie w obszarze upowszechniania wiedzy na temat regulacji prawnych i ich stosowania, gdyż jak wskazują m.in. moje własne badania, jest na tym polu jeszcze wiele do zrobienia, a zmienność regulacji prawnych i potrzeby społeczne, wskazują, że jest to ustawiczne wyzwanie dla osób dysponujących fachową wiedzą w dziedzinie nauk prawnych i praktyki stosowania prawa.

V. KONKLUZJE

Dorobek naukowy doktora Macieja Jacka Krusia jest dowodem na to, że Habilitant spełnia warunki, których oczekuje się od kandydatów ubiegających się o nadanie stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauk prawnych, które to wymogi ogólnie określone są w art. 219 ust. 1 pkt 1 lit a oraz pkt 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. W szczególności Habilitant posiada w swoim dorobku naukowym osiągnięcia naukowe stanowiące istotny wkład w rozwój dyscypliny, czyli monografię pt. *Akt transnarodowy w systemie europejskich aktów administracyjnych* oraz inne publikacje, wskazane we wniosku habilitacyjnym.

Habilitant ze znaczną erudycją posługuje się aparatem pojęciowym właściwym dla nauki prawa administracyjnego. Rozumie znaczenie takich zjawisk jak: partycypacja, decentralizacja, dekoncentracja czy administrowanie w warunkach uznania administracyjnego dla współczesnych mechanizmów działania administracji publicznej w europejskim państwie mającym w swoich założeniach ustrojowych zawarty model demokratycznego państwa prawnego. Potrafi konstruować modele prawne i formułować postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda*. Posiada umiejętność krytycznej analizy instytucji prawnych i posiada odwagę naukową w zakresie formułowania własnych opinii prawnych, także wbrew dotychczasowo przyjętej linii interpretacyjnej. Ponadto język, którym posługuje się Habilitant w swoich dziełach jest komunikatywny, jasny i precyzyjny, co poczytuję za wyraz szacunku dla czytelnika i dowód na wysoką kulturę Autora, gdyż jak to mawiano w dawnej Polsce: „człowiek inteligentny wyraża się tak, by nawet najprostszy ludzi mogli go zrozumieć, człowiek niepewny swoich racji chowa się za gąszczem niezrozumiałych także jemu terminów”, czego akurat nie można Autorowi recenzowanych opracowań zarzucić.

Należy docenić też bogatą działalność ekspercką i popularyzatorską, którą podejmował Habilitant.

Dotychczasowa działalność naukowa doktora Macieja Krusia świadczy o jego wybitnym potencjale naukowym, co w pełni predestynuje Go do prowadzenia samodzielnych badań naukowych, dlatego też wyrażając pozytywną opinię o dorobku naukowym Habilitanta wyrażam stanowczo przekonanie, że kolejne etapy postępowania habilitacyjnego są w pełni uzasadnione.

Magdalena Tabernacka

