

Gdańsk, dnia 26 września 2024 r.

prof. dr hab. Tomasz Bąkowski
Uniwersytet Gdański
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego



Recenzja
rozprawy doktorskiej magistra Mirosława Sadowskiego
pt. „Wybrane zasady prawa zagospodarowania przestrzeni
na tle założeń teoretycznoprawnych”
Poznań 2024

Wprowadzenie

Na podstawie uchwały Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu nr 98/2023/2024 z dnia 25 czerwca 2024 r., powołującej mnie na recenzenta pracy doktorskiej magistra Mirosława Sadowskiego, przedstawiam recenzję rozprawy pt.: „Wybrane zasady prawa zagospodarowania przestrzeni na tle założeń teoretycznoprawnych”, Poznań 2024, przygotowanej w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu pod opieką naukową prof. dr. hab. Marka Szewczyka.

Ocena przedstawionej dysertacji obejmuje: 1) tytuł i przedmiot pracy; 2) cele, tezy i metody badawcze, 3) strukturę i objętość pracy, 4) treść, 5) stronę formalno-redakcyjną oraz 6) wykorzystany materiał źródłowy.

Tytuł i przedmiot rozprawy

Tytuł dysertacji z perspektywy językowej został sformułowany poprawnie i w tym względzie nie budzi zastrzeżeń. Jest on ściśle powiązany z przedmiotem pracy (co choć powinno być oczywiste w praktyce nie zawsze bywa regułą), a co za tym idzie, odpowiada merytorycznej zawartości.

Ocena przedmiotu anonsowanego brzmieniem tytułu wymaga nieco szerszego odniesienia, bowiem w związku z tak sformułowanym tytułem pracy rodzą się pytania

o: 1) powody „wyboru” tytułowych zasad; 2) jego kryteria, a także 3) o wybór „tła”, którym stały się „założenia teoretycznoprawne”.

Odpowiedź na dwa pierwsze pytania znajdują się (dopiero) na s. 127, gdzie można przeczytać, że „analiza wszystkich możliwych zasad prawa zagospodarowania przestrzeni przekracza granice niniejszego opracowania” oraz że z tego właśnie względu pole badawcze zostanie zawężone do zbioru zasad odtworzonych z ustawy z dnia 27 marca 2023 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, dalej: „u.p.z.p.”). Natomiast owo teoretyczne tło, biorąc pod uwagę istotę zjawiska, jakim są zasady prawa (tu: prawa zagospodarowania przestrzeni), zdaje się być naturalne, co rodzi dodatkowe pytanie o to, czy jego wskazywanie jest konieczne. Podobnie rzecz się ma z wyborem tychże zasad.

Zatem nie traktując powyższych uwag w kategoriach zarzutu, należałoby uznać, że doktorant, tak jak każdy autor, chociaż w tym przypadku autor, będący równocześnie badaczem prawa, ma swobodę określenia granic przedmiotu tworzonego dzieła, zaś trafność przyjętej formuły poddawana jest ocenie czytelnika, w tym recenzenta, z perspektywy całokształtu wypowiedzi, która w tym przypadku przybiera postać rozprawy doktorskiej. Natomiast biorąc pod uwagę ewentualną publikację recenzowanej pracy (do czego osobiście zachęcam) wypada rozważyć, czy aby same „Zasady prawa zagospodarowania przestrzeni” nie wystarczą do określenia zawartości rozprawy, przy założeniu dookreślenia przedmiotu rozważań w początkowej części pracy.

Odnosząc się zaś do merytorycznej warstwy przedmiotu rozprawy wypada przypomnieć, że ma ona kluczowe znaczenie w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora. Zgodnie bowiem z art. 187 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.), przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne. W świetle wskazanych uregulowań ustawowych, uważam że zasady prawa zagospodarowania przestrzeni (zresztą tak jak i zasady prawa jako takie, czy też zasady poszczególnych gałęzi i działów prawa), ze względu na ich doniosłość teoretyczną oraz na ich wpływ na „prawo w działaniu”, w pełni zasługują na miano problemu naukowego w rozumieniu przywołanego wyżej przepisu.

Cele, tezy i metody badawcze

Cele i tezy badawcze zostały określone we „Wstępie”, co już samo w sobie zasługuje na aprobatę.

Autor za główny cel rozprawy obrał „wybór teoretycznoprawnej koncepcji zasad prawa najbardziej przydatnej dla dogmatyki prawniczej, umożliwiającej przeprowadzenie wystarczająco jednoznacznej i metodologicznie weryfikowalnej wykładni zasad prawa zagospodarowania przestrzeni.” (s. 11). Cel ten ma być osiągnięty w „Części teoretycznej” pracy i tym sposobem umożliwić podjęcie rozważań w ramach części o charakterze dogmatycznym. Tak sformułowanemu celowi głównemu – według deklaracji autora – ma towarzyszyć sześć celów szczegółowych, sprowadzających się (ujmując skrótowo) do: 1) określenia koncepcji teoretycznej zasad prawa; 2) uporządkowania poglądów na temat źródeł zasad prawa; 3) doprecyzowania kryteriów wyodrębnienia i wewnętrznych podziałów zasad prawa zagospodarowania przestrzeni i roli jaką ta kwalifikacja odgrywa w wykładni zasad prawa; 4) rekonstrukcji dotychczasowej wykładni norm zasadniczych w doktrynie prawniczej; 5) uzupełnienia wykładni wybranych zasad prawa zagospodarowania przestrzeni oraz 6) weryfikacja wpływu osiągnięcia wymienionych celów na realizację wybranych zasad prawa zagospodarowania przestrzeni.

Osiągnięcie głównego celu – zgodnie z deklaracją autora – ilustruje „Część teoretyczna”. Na nim również jest skoncentrowane „Zakończenie” (s. 326 i n.). Z kolei dowody realizacji celów szczegółowych znajdują się odpowiednio w poszczególnych rozdziałach mieszczących się zarówno w „Części teoretycznej”, jak i w „Części dogmatycznej”.

Również we Wstępie zostało sformułowanych sześć tez badawczych: 1) „Pojęcie «zasady prawa» oznacza nakaz oceniania innych zjawisk, takich jak normy prawne, ze względu na kryterium, którym jest szczególnie aprobowana wartość”; 2) „Zasady prawa odtwarza się w drodze wykładni norm prawnych, dostosowanej do wyróżniających je wartości”; 3) „Wyodrębnienie i podziały zasad prawa zagospodarowania przestrzeni na podstawie wyrażonych w nich wartości wskazują na ich zakresy zastosowania”; 4) „Niepełna wykładnia wartości stanowi przeszkodę w odtworzeniu systemu zasad zagospodarowania przestrzeni”; 5) „Odtworzenie wartości wyrażonych w wybranych zasadach materialnego prawa zagospodarowania przestrzeni opiera się na szczególnej wykładni funkcjonalnej i systemowej”; 6) „Uzupełnienie wykładni wartości wyrażonych w wybranych zasadach materialnego

prawa zagospodarowania (przestrzeni – przyp. T. B.) zwiększa efektywność ich realizacji” (s. 12-15).

Rozbudowane w swym brzmieniu tezy zdają się ilustrować kluczowe dla przedmiotu badań zagadnienia zawarte w recenzowanej pracy. Ich pozytywna weryfikacja potwierdza trafność poczynionych założeń oraz zasadność obranego kierunku z perspektywy sformułowanego przedmiotu badań.

Z tych też względów postawione tezy oraz ich dowodzenie należało ocenić pozytywnie.

Odnosząc się zaś do metod wykorzystanych podczas przeprowadzonych badań, których wyniki stanowią przedmiot oceny, należy w pierwszej kolejności podnieść, że nie zostały one wyraźnie wskazane w tej części pracy, lecz (dopiero) w przedostatnim podrozdziale rozdziału I. (I.6. „Problematyka i metodologia badań”, s. 77-80), w którym to doktorant oświadcza, że: „w niniejszej pracy znajdzie zastosowanie metoda logiczno-językowa połączona z aksjologiczną, przy pośrednim wykorzystaniu rezultatów socjologicznych metod badawczych.” (s. 80).

Doktorant w stopniu dostatecznym wyjaśnił, co w jego ocenie kryje się pod określeniami wymienionych metod, zaś lektura rozprawy potwierdza deklarację ich zastosowania oraz trafność dokonanego doboru.

Struktura i objętość pracy

Istotny wpływ na ogólną notę prac naukowych, w tym także rozpraw doktorskich, ma sposób ujęcia podstawowych dla danego opracowania problemów, zagadnień i kwestii. Dotyczy to zarówno układu merytorycznego, wynikającego z treści prowadzonych rozważań (o czym w kolejnej części recenzji), jak i formalnej wewnętrznej struktury pracy.

Recenzowana rozprawa składa się z sześciu rozdziałów (które zostały ujęte w ramach dodatkowego podziału pracy na części: „Część teoretyczną” i „Część dogmatyczną”), poprzedzonych „Wykazem ważniejszych skrótów”, „Wstępem” oraz jednostką redakcyjną zatytułowaną „Aktualny stan badań” i zwieńczonych „Zakończeniem” oraz wykazami literatury, orzecznictwa, tabel, fotografii i rycin. W ramach poszczególnych rozdziałów dochodzi do kolejnych (w niektórych partiach pracy) wielostopniowych podziałów na kolejne jednostki redakcyjne. Ponadto w części pt. „Aktualny stan badań”, choć nie tylko tam (zob. też jednostkę 2.1.2. w rozdziale I.) wprowadzony został swoisty (nienumerowany) podział tej partii pracy podtytułami

wyróżnionymi kursywą (*Stan badań nad zasadami prawa w nauce prawa zagospodarowania przestrzeni; Problemy w badaniach nad zasadami prawa w nauce prawa zagospodarowania przestrzeni; Stan badań nad zasadami prawa z perspektywy ogólnej teorii prawa; Wnioski*). Ta dość złożona i różnorodna struktura redakcyjna, odbiegająca od klasycznego podejścia do formalnej konstrukcji rozprawy, znajduje jednak swoje uzasadnienie w merytorycznej zawartości pracy, chociaż mogłaby przybrać postać bardziej uproszczonej i zunifikowanej.

Niewątpliwym walorem struktury pracy jest konsekwentne ujęcie w każdym z rozdziałów podrozdziału o charakterze wprowadzającym, zatytułowanym „Uwagi ogólne” oraz podrozdziału końcowego zatytułowanego „Wnioski”. Przyjęta formuła porządkuje wywód i ułatwia śledzenie toku rozważań oraz pozwala na skonfrontowanie wypracowanego na podstawie lektury stanowiska w danej kwestii z optyką proponowaną przez autora.

Cała praca wraz z wszelkimi wykazami liczy 367 stron. Mając na uwadze przedmiot i zakres prezentowanych badań, przekładający się na merytoryczną treść należy uznać powyższą objętość rozprawy za optymalną. Autor, prezentując wyniki przeprowadzonych badań, skoncentrował się na sednie formułowanych problemów, unikając równocześnie wchodzenia w tak zwane wątki poboczne, co z kolei dowodzi umiejętności prowadzenia wywodu naukowego i panowania nad tekstem.

Treść

Dokonując oceny merytorycznej zawartości rozprawy wypada, zgodnie zresztą z jej chronologią, odnieść się w pierwszej kolejności do „Wstępu”, w którym znajduje się generalnie wszystko co w nim być powinno (poza sygnalizowanym wcześniej brakiem wskazania i wyjaśnienia wykorzystanych metod badawczych, co nastąpiło w rozdziale I.), a mianowicie: 1) wprowadzenie do przedmiotu objętego badaniem; 2) wstępne uzasadnienie badanej problematyki; 3) sformułowanie celów rozprawy; 4) przedstawienie tez oraz 5) zarysowanie kolejności prezentowanych zagadnień, a co za tym idzie, redakcyjnego układu dysertacji.

Może jedynie pozostawiać pewien niedosyt treściowy brak wyjaśnienia na początku rozprawy ujęcia, w jakim będzie rozumiany wieloznaczny termin „zasada prawa” oraz sygnalizowanych wyżej powodów konieczności (zasadności) dokonania wyboru tytułowych zasad prawa zagospodarowania przestrzeni.

Na podkreślenie i aprobatę zasługuje natomiast poprzedzenie merytorycznych wywodów zwięzłą prezentacją aktualnego stanu badań nad zasadami prawa administracyjnego, a co za tym idzie, odnoszącą się do zasad prawa zagospodarowania przestrzeni, zdominowanego przez administracyjnoprawne regulacje (s. 20-28).

„Część teoretyczną” rozpoczyna rozdział poświęcony podstawowym założeniom w badaniach nad zasadami prawa (rozdział I). Przybliży on i wyjaśnia złożone zagadnienia koncepcji zasad prawa, odnosząc się w tym względzie do głównych nurtów krajowej i zagranicznej myśli teoretycznoprawnej. W tym obszarze zagadnień autor koncentruje się na zasadniczej wartości prawnej, rekonstruuje na jej podstawie pojęcie zasady prawa, a zatem również zasady prawa zagospodarowania przestrzeni. Niezwykle cennym komponentem rozdziału I., jest przejrzyste wyjaśnienie „autorskiej” aparatury pojęciowej wykorzystanej w toku prowadzonych badań i w opisie ich wyników. Mam tu na myśli szereg zwrotów i wyrażań (często wieloznacznych zarówno z perspektywy języka powszechnego, jak też języka prawnego i prawniczego), których znaczenie zostało dookreślone we „Wnioskach” do tego rozdziału. Autor, określając znaczenie wymienionych na s. 83-86 terminów uprzednio przekonująco uzasadnia celowość ich wprowadzenia.

Rozdział II. obejmuje drugie – obok pojęcia zasad prawa – kluczowe dla przedmiotu dysertacji zagadnienie źródeł tychże zasad. Tym razem odwołując się do literatury krajowej, autor koncentruje się na zagadnieniu odkodowania zasadniczych wartości prawnych. W rozważaniach swych dochodzi do trafnego wniosku, z którego wynika, że wartości te, będące rdzeniem zasad prawa, są identyfikowane w zakresie jej nazwy przy użyciu reguł wykładni językowej, zaś odtworzenie znaczenia i uzasadnienia wypowiedzi wartościującej wymaga zastosowania reguł wykładni systemowej i funkcjonalnej oraz odpowiednich reguł inferencyjnych.

Część dogmatyczną otwiera rozdział III. „Wyodrębnienie i podział zasad prawa zagospodarowania przestrzeni”, mający – jak już z samego tytułu wynika – systematyzujący i porządkujący charakter. Doktorant przedstawiając katalogi zasad prawa zagospodarowania przestrzeni i poddając je krytycznej (co nie oznacza kategorycznie negatywnej) ocenie, dokonuje również tytułowego „wyboru” zasad, ograniczając je do zbioru ujętego w przepisach u.p.z.p. Jak już wyżej wskazano, wytyczanie pola badawczego jest naturalnym prawem samego badacza, zaś prawem

czytelnika, w tym recenzenta, jest ocena zasadności dokonanej delimitacji, a ta generalnie jest oceną pozytywną z jednym zastrzeżeniem. Otóż autor, dostrzegając merytoryczny związek przepisów u.p.z.p. z regulacjami zawartymi w innych ustawach, w szczególności w ustawie o gospodarce nieruchomościami i ustawą – Prawo budowlane, jak również wyraźnie sekwencyjny charakter procesu inwestycyjno-budowlanego, dokonał w tym zakresie wyboru, który broni od strony formalno-legislacyjnej (ograniczając przedmiot badań zgodnie z dokonanym przez ustawodawcę przedmiotem regulacji aktu normatywnego), ale też od strony materialnej (skupiając się na wyraźnie zakreślonej fazie przygotowawczej procesu inwestycyjno-budowlanego). Natomiast wspomniane zastrzeżenie dotyczy zasad rekonstruowanych z przepisów Konstytucji RP. Mam świadomość dalece szerszego działania zasad konstytucyjnych, jednakże zakotwiczenie zasad prawa zagospodarowania przestrzeni zawartych w przepisach u.p.z.p. w „konstytucyjnej filozofii” (ontologii, epistemologii, aksjologii i metodologii), jak też praktyka sądowej kontroli aktów planistycznych, dosłownie każą uwzględniać ten konstytucyjny komponent tak przy badaniach nad rozwiązaniami przyjętymi w przepisach u.p.z.p., jak i w procesie stosowania tychże przepisów. Wypada przy tym zauważyć, że sam doktorant w dalszych partiach pracy widzi doskonale związek „zasad ustawowych” z zasadami konstytucyjnymi, nawiązując i odwołując się do nich (zob. np. s. 149, 151-153, 199-205).

Pozostałe trzy rozdziały można by nazwać rozdziałami „realizacyjnymi”. W nich to bowiem autor, czerpiąc z zasobów teoretycznych i metodologicznych ulokowanych we wcześniejszych jednostkach reakcyjnych, przeprowadza analizę dotychczasowej wykładni wartości zasad prawa zagospodarowania przestrzeni (rozdział IV.), dokonując w tym względzie trafnych uzupełnień (rozdział V.), a następnie weryfikując je pod kątem jednolitej i intersubiektywnie komunikowalnej realizacji tytułowych „wybranych zasad prawa zagospodarowania przestrzeni”. Przeprowadzone przykładowo studia przypadku w odniesieniu do realizacji zasad ładu przestrzennego, dobrego sąsiedztwa, wolności zagospodarowania terenu, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, potwierdzają również praktyczną doniosłość dokonanych przez autora suplementacji.

Merytoryczną część rozprawy wieńczy „Zakończenie”, w którym w pierwszej kolejności sformułowano syntetyczne wnioski, z których wynika, że: 1) ocena względem wartości zasadniczej stanowi nakazane postępowanie w zakresie

normowania zasad prawa zagospodarowania przestrzeni; 2) znaczenie wartości wyrażonych w zasadach prawa zagospodarowania przestrzeni dookreślają w zobiektywizowany intersubiektywnie weryfikowalny sposób reguły zasadniczych wartości prawnych; 3) przedmiot i źródło tych wartości wyznaczają zbiór norm, który w zakresie zastosowania danej zasady może być względem jej oceniany; 4) wybrane zasady prawa zagospodarowania przestrzeni stanowią spójny system jednoznacznych norm prawnych; 5) dookreślenie wartości wyrażonych w tych zasadach jest wystarczająco ostre by realizować je w wykładni przepisów w celu wyboru jednego z możliwych wariantów interpretacyjnych innych norm (s.326).

Wnioski te zostały rozwinięte w dalszej części „Zakończenia”, zaś ostatnim jego elementem są postulaty kierowane do ustawodawcy, by ten: 1) „stanowił zasady prawa przy uwzględnieniu szczególnych reguł wykładni wartości zasadniczych”; 2) wyraźnie wskazywał wartości zasadnicze w przepisach przy użyciu wyrażeń ocennych w wydzielonych jednostkach redakcyjnych; 3) częściej sięgał po preambuły, a motywy regulacji przedstawiał w oficjalnych uzasadnieniach aktów normatywnych oraz w aktach prawa wewnętrznego, zastępując tym samym definicje legalne, zwłaszcza te, których redakcja rodzi konsekwencje przeciwne celom jakim mają one służyć.

Podsumowując tę część recenzji należy wyraźnie zaznaczyć, że opis przeprowadzonych badań został przedstawiony w sposób merytorycznie poprawny.

Strona formalno-redakcyjna

Redakcja recenzowanej pracy spełnia wymogi stawiane rozprawom naukowym. Autor w swoich rozważaniach posługuje się terminologią przyjętą w naukach administracyjnoprawnych, uzupełnioną wspomnianą wyżej „autorską” aparaturą pojęciową. Praca jest wolna od powtórzeń i pobocznych wątków. Podczas lektury pracy nie dostrzegłem ani tak zwanych błędów literowych ani niedostatków stylistycznych. Rzetelne opracowanie redakcyjne dysertacji świadczy o wysokiej kulturze doktoranta oraz o szacunku wobec czytelnika.

Trzeba jednak przyznać, że praca nie została napisana językiem prostym. Formułowane w niej wypowiedzi wymagają znacznej koncentracji, a w wielu przypadkach powrotu do wcześniejszych fragmentów.

Pewne wątpliwości redakcyjne budzi też spis treści, w którym z nieznanymi powodami nie zamieszczono tytułów i miejsca niższych jednostek redakcyjnych, na które dzieli się część podrozdziałów.

Wykorzystany materiał źródłowy

Kolejnym istotnym aspektem rozprawy naukowej, wpływającym na jej ocenę końcową, jest tak zwana strona warsztatowa. Oceniając powyższą rozprawę z tego punktu widzenia należy z uznaniem stwierdzić, że doktorant przygotowując dysertację wykorzystał imponującą liczbę niemal 300 publikacji. Powoływana w rozprawie literatura została wykorzystana w sposób prawidłowy. Z analizy tekstu głównego oraz treści przypisów wynika, że doktorant odwoływał się do odpowiednich opracowań tylko wówczas, gdy było to merytorycznie uzasadnione i konieczne. Należy zatem stwierdzić, że dobór i sposób wykorzystania dorobku doktryny nie budzi jakichkolwiek zastrzeżeń.

Dokonując oceny wykorzystanych w pracy źródeł, wypada z uznaniem odnieść się do przeprowadzonej przez autora imponującej kwerendy orzecznictwa sądowego i powołania łącznie około 270 orzeczeń, na które złożyły się rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych oraz sądów apelacyjnych.

Reasumując należy stwierdzić, że dobór i sposób wykorzystania materiału źródłowego zasługuje na ocenę pozytywną.

Konkluzje

Z przedstawionych powyżej uwag w tym także tych o zabarwieniu polemicznym, rysuje się pozytywny obraz recenzowanej rozprawy. Na słowa uznania zasługuje wybór doniosłego teoretycznie i praktycznie przedmiotu naukowych dociekań, jak również realizacja sformułowanego przez autora zamierzenia badawczego.

Doktorant na kartach przedstawionej dysertacji wykazał umiejętność poszukiwania, odnajdywania i diagnozowania naukowych problemów.

Przedmiot recenzowanej rozprawy, którym są pogłębione studia nad wybranymi zasadami prawa zagospodarowania przestrzeni, stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, o którym mowa w art. 187 ust. 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym. Treść dysertacji potwierdza zaś wysoki stopień ogólnej wiedzy teoretycznej w dyscyplinie nauki prawne w rozumieniu art. 187 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy.

Należy zatem uznać, że rozprawa doktorska pt. „Wybrane zasady prawa zagospodarowania przestrzeni na tle założeń teoretycznoprawnych”, Poznań 2024, przygotowana w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji

Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu pod opieką naukową profesora dr. hab. Marka Szewczyka, spełnia wymogi ustawowe, co uzasadnia dopuszczenie jej autora – magistra Mirosława Sadowskiego do dalszych etapów postępowania w sprawie o nadanie stopnia doktora.


prof. dr hab. Tomasz Bąkowski