

Prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski
Dyrektor Instytutu Prawa i Polityki Gospodarczej
Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Adriana Sypnickiego:
Zasada proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym

Już na wstępie warto podnieść, że problematyka podjęta w recenzowanej rozprawie jest atrakcyjna teoretycznie, a jednocześnie przydatna praktycznie. Wpisuje się w nurt badań nad węzłowymi problemami prawa administracyjnego i to w szerszym – nie tylko polskim – wymiarze.

Autor recenzowanej rozprawy zdaje się zrywać z coraz powszechniejszą praktyką pisania wielkich rozpraw na małe tematy i co ważniejsze przywracać właściwe proporcje pomiędzy tym co jest przedmiotem poznania naukowego, a tym co jedynie komentarzem do obowiązujących przepisów. Nie umniejszając potrzeby pisania komentarzy trudno byłoby je uznać za badania naukowe. Przedmiotem owych badań powinny być określone instytucje czy uniwersalne zjawiska występujące w obrębie nauk prawnych i takim zjawiskiem wartym poznania naukowego jest niewątpliwie zasada proporcjonalności, skutkująca istotnymi zmianami we współczesnej nauce i praktyce administracyjnej. Jeżeli tak to już sam wybór problematyki badań ocenić należy wysoko i skonstatować, że problematyka ta dobrze wpisuje się w tradycje badawcze lubelskiej KUL-owskiej szkoły prawa administracyjnego. To zapewne owe tradycje jak i wiedza i doświadczenie promotora dr hab. M. Izdebskiego wespół z pasją poznawczą Doktoranta zaowocowały oryginalnym, twórczym i praktycznie użytecznym tematem przedmiotowej rozprawy.

Należy w tym miejscu podnieść, że problematyka zawarta w rozprawie nie była dotąd szerzej analizowana w literaturze przedmiotu. Istnieje wprawdzie wiele opracowań poświęconych zagadnieniu planowania przestrzennego, ale poświęconych przede wszystkim podstawowym kwestiom pojęciowym związanym z instytucją aktów planistycznych wydawanych przez organy, tj. studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Brak jest natomiast obszerniejszego studium monograficznego, które w sposób wszechstronny poddawałoby analizie kwestie stosowania przez organy gminy zasady proporcjonalności oraz sądowej kontroli administracji w zakresie realizacji tej zasady. Recenzowana rozprawa zdaje się tę lukę wypełniać.

Wybór obszaru badań, aczkolwiek ważny z punktu widzenia oceny rozprawy, nie przesądza jeszcze o jej wartości. Zadaniem recenzenta jest odpowiedź na pytanie czy w ślad za trafnie dobranym obszarem badań, udało się Doktorantowi zrealizować nakreślone cele i przede wszystkim czy cele te zostały należycie wyartykułowane w recenzowanej rozprawie? Odpowiadając na te pytania trzeba podnieść, że tak i to w stopniu więcej niż zadowolającym.

Autor rozprawy wyznacza dwa podstawowe cele badawcze oraz cel poboczny. Pierwszym celem pracy czyni zrekonstruowanie modelu stosowania zasady proporcjonalności przez organy administracji publicznej w lokalnym planowaniu przestrzennym. W ramach tego celu podejmuje w pierwszej kolejności kwestię dyrektyw składających się na stosowanie tej zasady i jej odniesienie do lokalnego planowania przestrzennego. Drugi cel badawczy zawiera się w pytaniu, czy w ramach kompetencji kontrolnej sądu administracyjnego, ocena przyjętych przez radę gminy aktów planistycznych pod kątem zachowania zasady proporcjonalności, mieści się w zakresie pojęcia sądowej kontroli administracji. Właśnie w ramach tego celu Autor przeprowadza badanie orzeczeń sądów administracyjnych wydanych w latach 2013–2017. Ów pięcioletni okres zdaje się być wystarczający do przedstawienia wniosków mających na celu potwierdzenie zaprezentowanych tez, pozwalając na podjęcie próby przedstawienia modelu sądowej kontroli aktów planistycznych gminy w zakresie stosowania zasady proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym. Na tym tle Autor analizuje kwestię skutków prawnych dla aktów planistycznych w przypadku naruszenia przez gminę zasady proporcjonalności, zasadnie stawiając pytanie, czy skutki te będą występowały w sytuacji każdorazowego naruszenia zasady proporcjonalności?

Punktem odniesienia dla rozważań zawartych w rozprawie staje się teza główna oraz dwie szczegółowe tezy badawcze. Tezą główną rozprawy jest stwierdzenie, że na podstawie obecnie obowiązujących przepisów oraz sposobu ich realizacji w orzecznictwie sądów administracyjnych zasada proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym pełni dwie podstawowe funkcje, tj. chroni interes gminy umożliwiając jej realizację polityki przestrzennej oraz stanowi wzorzec kontroli w ramach sądowej kontroli działalności administracji publicznej.

Niezależnie od tego Autor podejmuje próbę weryfikacji następujących szczegółowych tez badawczych: czy obowiązujące przepisy umożliwiają wyodrębnienie zespołu norm prawnych składających się na model stosowania przez gminę zasady proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym oraz czy sąd administracyjny jest obowiązany do konfrontowania rozwiązania planistycznego z kryteriami treściowymi zasady proporcjonalności, tj. przydatnością, koniecznością oraz proporcjonalnością *sensu stricto*.

Tak określony cel i zakres badań oraz postawione hipotezy badawcze przesądają o konstrukcji pracy. Rozprawa jest podzielona na cztery rozdziały, poprzedzone wstępem a zakończona wnioskami.

W rozdziale pierwszym Autor analizuje treść i pojęcie zasady proporcjonalności jako jednej z zasad prawa administracyjnego. Kreśli jej genezę oraz podstawy prawne. Analizie poddaje kwestię charakteru prawnego zasady proporcjonalności. Rozważa zagadnienie jej stosowania, w tym wymogów związanych z przeprowadzeniem testu proporcjonalności, a zagadnienie to zdaje się mieć kluczowe znaczenie dla przedmiotu rozprawy.

W rozdziale drugim Autor dokonuje analizy uwarunkowań składających się na lokalne planowanie przestrzenne. Przedstawia pozycję ustrojową samorządu gminnego, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego. Analizie poddaje pojęcie lokalnej polityki przestrzennej wraz z określeniem istoty aktu planistycznego. Omawia zasady, które determinują stosowanie regulacji prawnych w lokalnym planowaniu przestrzennym, w tym zasadę będącą podstawą tego planowania, tj. zasadę władztwa planistycznego gminy. Kluczowe w niniejszym rozdziale jest dla Autora scharakteryzowanie aktów planistycznych występujących w lokalnym planowaniu przestrzennym, tj. studium oraz planu miejscowego.

Rozdział trzeci Autor poświęca problematyce stosowania przez gminę zasady proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym. Wyjaśnia zagadnienie prawa własności i jego ograniczeń w planowaniu na szczeblu lokalnym, w tym także kryteria formalne związane z ograniczeniami tego prawa. Zwraca uwagę na skutki ekonomiczne związane z uchwaleniem aktu planistycznego. Szczegółowej analizie poddaje kwestię ważenia interesów występujących w planowaniu przestrzennym: publicznego oraz indywidualnego. Przedstawia dyrektywy postępowania, dopełniające model stosowania przez gminę zasady proporcjonalności.

W rozdziale czwartym Autor analizie poddaje model sądowej kontroli aktów planistycznych gminy, w zakresie zastosowania przez nią zasady proporcjonalności. Rozpoczyna od ogólnej charakterystyki sądowej kontroli aktów planistycznych gminy, wyjaśniając pojęcia oraz kryteria sądowej kontroli działalności administracji publicznej. Wreszcie analizie poddaje sądową kontrolę aktów planistycznych gminy w zakresie stosowania przez gminę zasady proporcjonalności, budując w tym zakresie model działania sądu administracyjnego.

Realizując tak skonstruowany zakres badań Autor recenzowanej rozprawy stosuje różnorodne metody badawcze, w tym w szczególności metodę dogmatyczno-prawną oraz w

mniejszym zakresie metodę historyczno-prawną. Metodę dogmatyczno-prawną stosuje do analizy obowiązujących przepisów aktów prawnych mających podstawowe znaczenie dla problematyki podjętej w rozprawie, tj. Konstytucji, u.p.z.p., p.p.s.a. oraz w miarę potrzeby, innych aktów normatywnych.

Z większością tez i twierdzeń Autora zgadzam się w pełni. W szczególności podzielam pogląd Autora, że zasadę proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym należy rozpatrywać przez pryzmat jej funkcji ochronnej. Proporcjonalność sprowadza się bowiem do ochrony interesów jednostki przed nieuzasadnioną (nieproporcjonalną) ingerencją organów państwa, a zasada ta stanowi rzeczywiście granicę, poza którą ustanowienie ograniczeń prawa własności nie jest dopuszczalne i będzie działaniem nielegalnym z uwagi na naruszenie Konstytucji.

Podzielam pogląd, że władztwo planistyczne nie ma charakteru absolutnego i nie może oznaczać dopuszczalności podejmowania przez gminę działań arbitralnych, a wyłączna kompetencja gminy do realizacji lokalnej polityki przestrzennej przejawia się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem że gmina działa w granicach i na podstawie prawa, a także nie nadużywa tego władztwa.

Oczywiste jest też, że podstawą działań samorządu gminnego w ramach lokalnego planowania przestrzennego jest zasada ładu przestrzennego oraz zasada zrównoważonego rozwoju i że zasady te, zdefiniowane w przepisach prawa, należy traktować jako dyrektywy wykładni prawa, które będą miały zastosowanie w przypadku wątpliwości odnośnie zakresu obowiązków czy sposobu ich realizacji.

Podzielam pogląd, że w lokalnym planowaniu przestrzennym, gmina ma obowiązek uwzględnienia szeregu wartości wskazanych przez ustawodawcę. Dwie z nich, prawo własności oraz walory ekonomiczne przestrzeni, mają rzeczywiście kluczowe znaczenie dla zasady proporcjonalności w planowaniu przestrzennym. Uwzględnienie prawa własności odnosi się bezpośrednio do obowiązku przestrzegania zasady konstytucyjnej ochrony własności wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji. Z kolei walory ekonomiczne przestrzeni stanowią te cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych, tzn. wykorzystanie ekonomiczne przestrzeni determinowane jest przez pewne unikalne cechy, którymi się ona charakteryzuje.

To, że z ww. tezami i twierdzeniami Autora zgadzam się nie oznacza, że nie ma w pracy kwestii, co do których mam pogląd odmienny.

Rozpoczynam od kwestii charakteru prawnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Generalnie zgadzając się z Autorem, w ślad zresztą za stosowną regulacją prawną w tej mierze, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, trzeba zauważyć, że nie jest to takie oczywiste w odniesieniu do wszystkich treści planu. Owo posadowienie planu w rzędzie aktów prawa miejscowego i zaliczenie przez doktrynę do źródeł prawa utwierdza Autora w przekonaniu, że plan ten jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, wywołującym skutki prawne jak każdy inny akt tego typu. Pogląd ten jest w moim przekonaniu nieco uproszczonym widzeniem charakteru prawnego planu miejscowego. Biorąc pod uwagę zróżnicowany charakter treści planu warto postawić pytanie czy sam fakt nazwania przez ustawodawcę określonego aktu prawem powszechnie obowiązującym czyni zeń takie prawo, także w części, w której treści tego aktu nie mają charakteru normatywnego (warstwa informacyjna i analityczna). Nadto czy plan miejscowy nie ma po części cech aktu indywidualnego? Oczywiście mimo wszystko przychyliam się do poglądu, że plan zawierając normy prawne powszechnie obowiązujące jest aktem prawa miejscowego, ale nie jest to tak jednoznaczne. Niezależnie od tego to, że plan miejscowy jest aktem ^{miejscowego} prawa rodzi trudny do rozwiązania problem doktrynalny: ograniczeń sposobu wykonywania prawa własności w drodze aktu niższego rzędu niż ustawa, co pozostaje w sprzeczności z unormowaniami konstytucyjnymi (własność można ograniczać tylko w drodze ustawy, którą plan niewątpliwie nie jest). Reasumując tę część wyводу chcę podkreślić, że problem charakteru prawnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ciągle budzi w literaturze istotne wątpliwości i każda próba jednoznacznego przesądzenia tej kwestii jest dyskusyjna.

Podobnie jest z prawem do zabudowy w związku z regulacjami planu miejscowego. Rodzi się bowiem pytanie czy plan ten jest podstawą do zabudowy czy tylko ograniczeniem realizacji tego prawa. Kwestię tę można w istocie sprowadzić do pytania, czy prawo do zabudowy wynika z istoty prawa własności, a dokładniej z prawa do korzystania z rzeczy, czy też jest prawem udzielanym przez podmiot publiczny, w trybie publicznoprawnym przez władcze rozstrzygnięcie planistyczne? Na gruncie poprzednio obowiązujących ustaw o planowaniu przestrzennym z 1961 i 1984 r. funkcjonowanie zasady wolności zabudowy, odpowiadającej prywatnoprawnej teorii wolności zabudowy deklarowano rzadko. Dominowała publicznoprawna teoria wolności zabudowy, znajdując także wyraz w orzecznictwie, oczywiście na gruncie ustaw o planowaniu przestrzennym z 1961 r. oraz 1984 r., statuujących zasadę obligatoryjności planowania przestrzennego. Należy przytoczyć w tym miejscu wyrok SN, w którym uznano, że „terenem, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę, jest nie tylko teren

przeznaczony w istniejącym planie ogólnym lub szczegółowym na inne cele lub pod innego rodzaju zabudowę, lecz także teren nie przeznaczony pod zabudowę ze względu na brak takich planów (wyr. z 28 czerwca 1985 r.). To oznaczało, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego traktowany był jako podstawa prawna a nie ograniczenie inwestowania. Odejście od zasady obligatoryjności uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na mocy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., podtrzymane obowiązującą ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zdaje się znosić owe publiczne panowanie nad nieruchomościami, bowiem ustawodawca przyjął, że gmina może, ale nie musi uchwalić plan dla określonego obszaru, stanowiąc jednocześnie, że na obszarach nieobjętych planem sytuację prawnoplanistyczną nieruchomości wyznacza tzw. ogólny porządek przestrzenny, statuowany ustawami szczególnymi chroniącymi wartości wysoko cennie oraz wymogami art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym („dobre sąsiedztwo”, dostęp do drogi publicznej i infrastruktury), potwierdzony stosowną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustała zatem przyczyna, dla której Sąd Najwyższy w przywołanym wyżej orzeczeniu przyjął, że skoro mimo obowiązku planistycznego gmina planu nie uchwaliła, to tym samym sytuacja prawnoplanistyczną nieruchomości z tego obszaru pozostaje prawnie nieuregulowana, a jeżeli tak, to nie mogą być one zabudowywane. To z kolei umożliwia powrót do traktowania przepisów określających status prawnoplanistyczny nieruchomości, i to zarówno w aktach prawa miejscowego (planach miejscowych) jak i w prawie statuującym zasady gospodarowania przestrzenią na obszarach nieobjętych planami miejscowymi, do roli przepisów ograniczających zabudowę, a nie stanowiących źródło uprawnień w tym zakresie. Tak określony standard inwestowania jest zgodny z przepisami Konstytucji chroniącymi własność, a jeżeli tak to nie można wywodzić prawa do zabudowy (zagospodarowania terenu) wyłącznie z woli ustawodawcy zwykłego, a tym bardziej z aktów planistycznych czy decyzji organów administracji publicznej. Akty prawne niższej rangi niż Konstytucja stanowią wyłącznie ograniczenia prawa własności, a co za tym idzie – jego elementu składowego – prawa do zabudowy, nie będąc źródłem tego prawa. To oznacza możliwość swobodnego, nieskrępowanego inwestowania w myśl wolnościowego prawa zabudowy wszędzie tam, gdzie przepisy prawa nie ustanawiają określonych ograniczeń. Warto w tym miejscu podnieść, że na gruncie wolnościowego prawa zabudowy nie do zaakceptowania jest pogląd o nadrzędności interesu publicznego nad prywatnym, a obowiązywać powinna zasada wyważania owych interesów.

I jeszcze jedna kwestia podniesiona niejako na marginesie, choć w mojej ocenie ważna ze względu na miejsce samorządu terytorialnego w państwie, samorządu, który ma wyjątkowo szerokie kompetencje w sferze kształtowania treści wolnościowego prawa zabudowy. Autor zdaje się mieć w tej mierze pogląd, że jednostki samorządu terytorialnego, stanowiąc obok administracji rządowej, część administracji publicznej, pozostają przy stanowieniu prawa miejscowego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w takiej samej sytuacji jak owa druga część administracji publicznej – administracja rządowa (s. 102 i n.), co z kolei przekłada się w szczególności na obowiązek wykazania się upoważnieniem do uchwalania przedmiotowych planów. I oczywiście co do konieczności legitymowania się upoważnieniem pełna zgoda, z tym wszakże zastrzeżeniem, że owe upoważnienie do stanowienia prawa miejscowego przybierać może różną postać, inną w przypadku administracji rządowej (konkretnie upoważniające) i inną w przypadku jednostek samorządu terytorialnego (obok konkretnie upoważniającego również na podstawie tzw. ogólnej normy kompetencyjnej). Wynika to ze szczególnego usytuowania samorządu terytorialnego w państwie. Samorząd traktowany jest przez ustawodawcę konstytucyjnego nie tylko jako jeden z elementów administracji publicznej (obok administracji rządowej) ale także jako element szeroko pojętej władzy publicznej (art. 16 ust. 2 oraz art. 163). Symptomatyczny jest też fakt, że samorząd został pomieszczony w Konstytucji oddzielnie (rozdz. VII), a nie wspólnie z administracją rządową. Przede wszystkim zaś nie bez znaczenia dla miejsca samorządu terytorialnego w państwie jest jego legitymacja społeczna do sprawowania władzy publicznej. Jeżeli tak, to nie może to wszystko pozostawać bez wpływu na uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie tworzenia prawa miejscowego. I choć nie ulega wątpliwości, że każdy akt prawa miejscowego wymaga podstawy ustawowej, to pozycja aktu prawa miejscowego względem ustawy kształtuje się inaczej niż w przypadku rozporządzeń wykonawczych do ustawy. W szczególności ustawodawca nie wymaga od upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego wytycznych tak jak w przypadku wydawania rozporządzeń wykonawczych. Nakazuje to zachowanie powściągliwości przy przykładaniu do aktów prawa miejscowego wzorców wypracowanych w doktrynie i orzecznictwie w odniesieniu do aktów wykonawczych do ustawy.

Oczywiście, w świetle wcześniejszych wysoce pozytywnych ocen, podniesione wyżej uwagi nie zmieniają ogólnej oceny pracy. Praca jest w warstwie merytorycznej wartościową rozprawą. Rozważania Autora cechuje umiejętność koncentrowania się na tym co ważne dla pracy, dojrzałość sądów i rzetelność argumentacji, a także dobry warsztat naukowy.

Doktorant dla realizacji celu rozprawy posłużył się obszerną literaturą głównie krajową. Zwracają uwagę szerokie odniesienia do orzecznictwa sądowego.

Autor wykazał się dobrą znajomością problematyki objętej zakresem tematycznym rozprawy, rzetelnością oraz dociekliwością badawczą. Umiejętnie dokonuje ocen złożonych zjawisk prawnych oraz wywoływanych przez nie skutków. Nie ulega wątpliwości, że recenzowana rozprawa doktorska ma walory pracy naukowej.

Wysoko oceniam też stronę formalną rozprawy. Stwierdzam, że została ona napisana jasnym, poprawnym językiem. Tok wyводу jest przekonywujący, choć podnoszona materia niełatwa. Autor swobodnie porusza się po poszczególnych zagadnieniach osadzając je zwykle w szerszych uwarunkowaniach. Na tym tle tracą na znaczeniu drobne uchybienia redakcyjne czy interpunkcyjne (zob. np. przypis 632 na s. 151).

W całości rozprawę mgr. Adriana Sypnickiego oceniam jednoznacznie pozytywnie. Uważam, że odpowiada wymogom przewidzianym ustawą z dnia 14 marca 2002 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz.U. Nr 65, poz. 545 ze zm.), stanowiąc oryginalne rozwiązanie przywołanego na wstępie problemu naukowego. Wskazuje na bogatą wiedzę Doktoranta, a także Jego umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej w zakresie prawa.

Wnoszę o dopuszczenie mgr. Adriana Sypnickiego do publicznej obrony przedłożonej rozprawy doktorskiej, a także stawiam wniosek o jej wyróżnienie.

Warszawa, 27 kwietnia 2018 r.

Sygnant Miświadcowski