

Dr hab. Waldemar Hoff

Warszawa, dnia 25.05.2018 r.

profesor nadzwyczajny Akademii Leona Koźmińskiego

Warszawa 02-786, ul. Romockiego „Morro” 7/35

tel. 605 055 228

waldhoff@kozminski.edu.pl

Recenzja rozprawy doktorskiej

mgr. Adriana Sypnickiego „Zasada proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym”, Lublin 2018, 331 stron, promotor dr hab. Jan Mariusz Izdebski

1. Ocena wyboru tematu rozprawy

Podjęty przez Autora problem badawczy zapowiedziany w tytule rozprawy znajduje się na styku kilku zagadnień kluczowych dla kondycji prawnej jednostki i statusu prawnego samorządu terytorialnego. Autor trafnie wiąże planowanie przestrzenne z ograniczeniem konstytucyjnego prawa własności, które jest zarówno prawem podstawowym pozwalającym na realizację aspiracji jednostki jak i kluczowym czynnikiem rozwoju gospodarczego. Doniosłość podjętej problematyki wynika też z kluczowej roli planowania przestrzennego w wypełnianiu przez samorząd terytorialny jego funkcji organizatorskiej, dla której organizacja przestrzeni ma charakter swoistej infrastruktury dla wszelkich innych funkcji powierzonych samorządowi terytorialnemu przez prawo.

Problem proporcjonalności ingerencji samorządów w prawo własności w swej istocie odnosi się do ważenia wartości pozostających ze sobą w konflikcie, a jednocześnie w niewielkim stopniu poddających się kwantyfikacji, co nie oznacza, że nie podaje się analizie przy pomocy instrumentów znanych nauce prawa administracyjnego, jak to widać w recenzowanej rozprawie. Ciężar gatunkowy funkcji organizacji przestrzeni dobrze odzwierciedla ten fragment Wstępu, w którym znajdujemy spostrzeżenie o ograniczonym charakterze przestrzeni jako dobra, którego błędna lub niesprawiedliwa dystrybucja rzutuje, niekiedy w sposób nieodwracalny, na inne aspekty życia społecznego.

Aspektem, który nie jest zasadniczo w rozprawie poruszany, lecz wymaga głębszego rozumienia stosowania zasady proporcjonalności jest problem zakresu władzy sędziowskiej. Ocena przepisów prawa i środków administracyjnych z punktu widzenia przestrzegania zasady proporcjonalności stanowi dla sądów sposób na rozszerzenie ich kompetencji ponad te, które im zostały formalnie przyznane przez prawo. Taki stosunek do zasady proporcjonalności uczynił z sądów europejskich i krajowych podmioty współzarządzające państwami. Wątek ten jest nieobecny w rozprawie, jednak rola sądów w systemie aparatu państwa i struktur ponadpaństwowych może być lepiej rozumiana właśnie dzięki takim pracom.

2. Ocena założeń badawczych rozprawy

Podstawowy cel badawczy rozprawy to zbudowanie modelu stosowania zasady proporcjonalności. Nie uważam, za właściwe użycie na str. 9 słów „zrekonstruowanie modelu stosowania zasady proporcjonalności”, ponieważ, jeśli model taki w istocie istniał, to jego odtworzenie nie miało by waloru naukowego. Jednak tak nie jest. Rozprawa jest oryginalnym dziełem, które buduje ów model w oparciu o materiał normatywny, orzecznictwo i dorobek doktryny. Użycie powyższego terminu uważam zatem za figurę stylistyczną. Ów model składa się z dyrektyw stosowania zasady proporcjonalności, nałożonych na przepisy o planowaniu przestrzennym i praktykę stosowania tego prawa.

Drugi podstawowy cel ma bardziej praktyczny charakter, gdyż zakłada odpowiedź na pytanie, czy ocena aktów planowania pod kątem realizacji zasady proporcjonalności mieści się w zakresie sądowej kontroli administracji.

Tak skonstruowany cel badawczy rozprawy, w powiązaniu ze sposobem jego realizacji przez Autora, spełnia wymóg rozwiązania istotnego problemu teoretycznego i zaspokaja potrzebę praktyki stosowania prawa przez sądy administracyjne.

Poboczny cel rozprawy zakłada zbadanie skutków prawnych naruszenia przez gminę zasady proporcjonalności. Odnośnie tego celu wyrażam dwie wątpliwości. Pierwsza jest taka, czy rzeczywiście jest to cel poboczny. Na miejscu Autora uczyniłbym z niego trzeci cel główny rozprawy, a właściwie drugi, gdyż moim zdaniem określenie skutków naruszenia powinno poprzedzać rozważania o zakresie kompetencji sądów administracyjnych, jeżeli rozważamy ten problem na płaszczyźnie teoretycznej.

Druga wątpliwość ma charakter bardziej techniczny. Otóż, jeśli Autor pragnie dowiedzieć się, czy „określone skutki będą występowały w sytuacji każdorazowego naruszenia zasady proporcjonalności”, powinien tę myśl rozwinąć w sposób dla czytelnika nieco bardziej klarowny. Jest to kwestia raczej stylistyczna, niż merytoryczna, ponieważ samemu pytaniu badawczemu nie można postawić zarzutu błędności.

Odpowiadając na pytania badawcze, Autor stawia jedną tezę główną i dwie szczegółowe.

Zarówno teza ogólna jak i tezy szczegółowe spełniają kryteria stawiane tezom badawczym w rozprawach doktorskich. Obowiązujące prawo w istocie pozwala na wyodrębnienie zespołu norm prawnych, w oparciu o które da się skonstruować model stosowania przez gminę zasady proporcjonalności. Tu przydałoby się w tekście Wstępu kilka zdań uszczegółwiających tę tezę. To samo można powiedzieć o tezie nr 2. W odniesieniu do tej tezy można by zadać kolejne pytanie, o to, gdzie konkretnie przebiega granica pomiędzy kontrolą legalności, a kontrolą meritum sprawy w kontekście oceny spełnienia zasady proporcjonalności. Trzeba jednak zaznaczyć, że Autor odnosi się do tego zagadnienia w głównym korpusie rozprawy w sposób, który prowokuje dyskusję, lecz nie budzi wątpliwości co do rzetelności metodologicznej.

3. Ocena struktury rozprawy

Struktura rozprawy, na którą składają się, poza wstępem i zakończeniem, cztery rozdziały nie budzi zastrzeżeń. Jest bowiem logiczne, że treść i pojęcie zasady proporcjonalności powinny zostać przedstawione jako ogólna zasada prawa administracyjnego, zanim zostanie ono zweryfikowane na tle bardziej szczegółowej problematyki planowania przestrzennego.

Niezbędny dla realizacji celu badawczego rozprawy jest rozdział II zatytułowany „uwarunkowania lokalnego planowania przestrzennego”, który m.zd. równie dobrze mógłby być zatytułowany „Uwarunkowania prawne lokalnego planowania przestrzennego”, gdyż nie znajduję w nim żadnych innych uwarunkowań – np. ekonomicznych lub politycznych. Całość zawartych z nim rozważań została oparta na obowiązujących przepisach prawa. Jednocześnie sądzę, że omawianie pozycji prawnej gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego – w osobnym podrozdziale 2.1.1. - jest nieco za obszerne. Prawdą jest bowiem, że istnieje związek funkcjonalny i prawny między statusem gminy a jej kompetencjami i zadaniami w zakresie planowania przestrzennego, jednak nikt w nauce nie kwestionuje tego, że gmina jest podstawową jednostką planowania przestrzennego. Powyższa uwaga nie

oznacza, że wspomniany podrozdział jest niepotrzebny, gdyż prócz tzw. „pokazywania tła”, które jest zwyczajowo przyjęte w rozprawach doktorskich, znajdujemy w nim istotne uwagi o konsekwencjach statusu gminy dla planowania przestrzennego, w tym dla zakresu sądowej ochrony samodzielności gminy.

Struktura rozdziału III. nie budzi wątpliwości, choć budzi je jego tytuł. Z wyjątkiem bowiem skutków ekonomicznych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego (3.1.6) całość rozważań podrozdziału 1 w rozdziale III oraz jego pkt. 3.3. dotyczy bezpośrednio prawa własności. Może było by zatem sensowne wydzielenie tego podrozdziału jako odrębnego rozdziału, lub zmiana nazwy rozdziału III, która w obecnej postaci zbyt ogólnie sygnalizuje zawartość jego treści. Podobną uwagę zgłaszam do rozważań o pojęciu interesu w prawie administracyjnym, jego rodzajach oraz ważeniu.

Rozdział IV dotyczący kontroli sądowej aktów planistycznych nie budzi wątpliwości co do swojego miejsca w rozprawie, zakresu przedmiotowego, struktury. Jedyna uwaga dotyczy zasadniczo panującego w Polsce modelu wykazywania erudycji w rozprawach doktorskich, który polega na nadmiernym m.zd. eksponowaniu treści ogólnie znanych. Osobiście jestem zwolennikiem zamieszczania w rozprawach naukowych tylko tych treści, które są bezpośrednio związane z realizacją celu badawczego. Związek ten jest dość odległy w przypadku przywołanych na str. 248 poglądów W.L. Jaworskiego, który uważał, że jednostka współdziała w wykonywaniu sądowej kontroli lub rozróżnieniu sądowej kontroli administracji od sądownictwa administracyjnego przez J. Zimmermanna (str. 250). Tego typu uwagi powinny m.zd. znaleźć się w przypisach.

4. Ocena metody badawczej

Autor deklaruje we Wstępie na str. 12 wykorzystanie metody dogmatyczno-prawnej oraz, w mniejszym stopniu, metody historyczno-prawnej. W granicach tej pierwszej, zostały poddane analizie przede wszystkim przepisy Konstytucji RP z 1997 r., ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.). Ponadto przywołuje w tekście 22 inne ustawy o zróżnicowanym stopniu powiązania z celem badawczym rozprawy, choć zawsze w jego granicach.

Metoda historyczno-prawna odgrywa w rozprawie mniejszą rolę, co jest zrozumiałe, gdyż ustalenie drogi rozwoju stosowania zasady proporcjonalności jest tylko ubocznym celem badawczym rozprawy.

Na temat powyższej charakterystyki metody można zgłosić dwie uwagi. Pierwsza, że charakterystyka metody jest zbyt ogólna. Charakteryzując zastosowanie w rozprawie metody dogmatyczno-prawnej należało wyraźnie wskazać powód wyboru takiej, a nie innej metody. Nie jest niezbędne, aby tak jak w wielu pracach pisanych na tzw. zachodzie Autor dokonywał projekcji wyników badań także przy pomocy alternatywnych metod. Niemniej warto było dokonać przynajmniej sumarycznej prezentacji bogatego orzecznictwa sądowego. Należałoby też wyjaśnić, dlaczego zostało pominięte orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dziś sądu UE) odnoszącego się do zasady proporcjonalności. Np. w sprawie C-331/88 [1990] ECR I-4023 (ex parte Fedesa) Trybunał przypomniał, że zasada proporcjonalności stanowi, świewie orzecznictwa, jedną z zasad prawa wspólnotowego. Proporcjonalność ograniczeń prawa własności jest też podnoszona w prawie międzynarodowym w związku ze zjawiskiem wywłaszczenia pośredniego, gdy inwestycja zostaje zniweczona przez przepisy podatkowe lub planistyczne bez odebrania tytułu prawnego do nieruchomości (np. wyrok ETPCZ w sprawie Sporrong-Lönnroth przeciwko Szwecji Sygn.akt 7151/75 i 7152/75, Series A no.52/1982). Nie ma nic złego w tym, że rozprawa odnosi się do problemu proporcjonalności na gruncie prawa i orzecznictwa krajowego, jednak należało to wyraźnie zaznaczyć i uzasadnić w części charakteryzującej przyjętą metodę.

Mam też wątpliwość, czy Autor nie powinien zadeklarować przynajmniej jako uzupełniającej – metody teoretyczno-prawnej, ponieważ w rozprawie znajdujemy fragmenty wykraczające poza dogmatykę, np. uwagi o formalizmie i tekstualizmie widocznym w orzecznictwie sądów.

5. Ocena merytoryczna realizacji celu badawczego rozprawy

Merytoryczna strona rozprawy stanowi przykład znakomitego powiązania argumentacji z celami badawczymi rozprawy. Ze wskazanym wyżej mało znaczącym wyjątkiem Autor rzetelnie, w sposób bardzo przemyślany i konsekwentnie dokonał wszystkich czynności badawczych niezbędnych do weryfikacji tez przedstawionych we Wstępie rozprawy. Na szczególne uznanie zasługuje rozdział, w którym rozwinięta zostaje koncepcja modelu sądowej kontroli aktów planistycznych z punktu widzenia realizacji zasady proporcjonalności. Jest to rozdział w którym zbiegają się wszystkie najważniejsze wątki rozprawy i który stanowi niejako jej punkt kulminacyjny. Jak słusznie podkreśla Autor, określenie modelu sądowej kontroli aktów planistycznych ma wymiar nie tylko teoretyczny ale i praktyczny, gdyż to właśnie dzięki niemu dokonuje się urzeczywistnienie ochrony

jednostki przed nadmierną ingerencją państwa w sferę własności i, szerzej, wolności. Trafne jest też rozszerzenie konsekwencji tej kontroli przez stwierdzenie, że naruszenie zasady proporcjonalności jednocześnie stanowi naruszenie Konstytucji. Zgadzam się z twierdzeniem, że zasada proporcjonalności nie ma stałego desygnatu, zatem ostateczne rozstrzygnięcie o jej naruszeniu może się dokonać tylko w świetle konkretnych okoliczności. Zatem dobrze się stało, że Autor, zamiast poszukiwać ponadczasowego modelu skupił się na jego punktach granicznych, tworząc koncepcję otwartą na wielość stanów faktycznych, gdzie model wskazuje tylko minimum treściowe, lecz nie obrazuje całości zjawiska. Jednocześnie trzeba stwierdzić, że jedną z zalet pracy jest umiejętność zatrzymania wywodu dokładnie w takim punkcie, na jaki racjonalnie pozwala obecny stan nauki i sprowokowanie w ten sposób dyskusji. Rozwinięcie i doprecyzowanie tych zasad jest jednym z kilku osiągnięć, jakie można wyróżnić w tej pracy. Tak udoskonalone kryteria oceny nie tylko przyczyniają się do zapewnienia zgodności rady gminy z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, a tym samym wzmacniają zasadę państwa prawnego, ale mają też zastosowanie praktyczne, gdyż pozwalają uniknąć konfliktów w realizacji polityki przestrzennej gminy, nie tylko przez zrównoważenie sprzecznych interesów, ale też przez ich harmonizację

Niektóre z wyrażonych w rozprawie poglądów, przy całym szacunku dla autonomii Autora jako badacza, mogą inspirować dyskusję. Czytając recenzowane dzieło, powziąłem np. wątpliwość czy rzeczywiście ważenie wartości przez sądy w sprawach dotyczących proporcjonalności ograniczeń planistycznych rzeczywiście przynależy do kontroli legalności, czy też raczej, pod pozorem kontroli legalności sądy wkraczają w sferę meritum działania administracji? Sądownictwo odbyło długą drogę od czasów, gdy przestało odgrywać rolę „ust prawa”. Wątpliwość tę pogłębia pogląd Autora, że kryterium proporcjonalności *sensu stricto* odwołuje się w istocie rzeczy do elementów subiektywnych, właściwych dla konkretnego podmiotu (s. 297). W obecnym klimacie politycznym zapewne nie jest zręcznym kwestionować rolę sądów, niemniej trudno oprzeć się wrażeniu, że sądy w nadmiernym stopniu wkraczają materialną istotę procesu administrowania, a ich działania nie są obojętne dla konstytucyjnej pozycji samorządu terytorialnego.

Inny dyskusyjny pogląd, choć nieco mniejszej wagi gatunkowej, stwierdza potrzebę wpisania zasady proporcjonalności do ustawy o planowaniu przestrzennym, wraz z określeniem jej kryteriów treściowych. Prowokuje on pytanie, czy, skoro sam Autor uznaje, że zasada proporcjonalności ma charakter konstytucyjny, to czy powtórzenie jej w akcie niższej rangi nie jest zbędne, a nawet, czy nie nadałoby takim przepisom statusu przepisów

instrukcyjnych. Z jednej strony powielanie treści przepisów stoi w sprzeczności z zasadami techniki legislacyjnej i poglądami doktryny na powiązania między różnymi elementami systemu prawnego. Z drugiej zaś strony wpisuje się w pewien ewolucyjny trend naszych czasów, w których do rangi ustawowej podnosi się oczywiste zasady interpretacji prawa, np. zasadę interpretacji przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika, czy przepisów ograniczających wolność przedsiębiorcy na jego korzyść. Trudno ocenić, czy jest to „konieczność dziejowa”, czy tylko przejaw degradacji kultury prawnej. Interesujące byłoby poznać pogląd Autora na to zagadnienie.

Warto też zwrócić uwagę na zdolność Autora do pokazywania pewnych zjawisk w nowym świetle przez odpowiednią ich kwalifikację – np. kiedy charakteryzuje „ustalenie przeznaczenia terenu” jako zakaz wykorzystania nieruchomości w inny sposób niż określony w planie (s. 245). Charakterystyczną cechą tej pracy, jej ogólnego przesłania, jest bowiem analizowanie procesów niejako „technicznoprawnych” z perspektywy kondycji człowieka. Taki też jest charakter sześciu dyrektyw postępowania, jakim powinna sprostać gmina stosując zasadę proporcjonalności w planowaniu przestrzennym, które Autor twórczo rozwinął i doprecyzował.

6. Ocena wykorzystania źródeł i literatury:

W bibliografii rozprawy Autor wymienia 285 pozycji – artykułów naukowych i książek. Wszystkie te pozycje zostały prawidłowo przywołane w tekście lub przypisach, przy czym nie stroni on od wypowiedzi polemicznych. Wszystkie przywołane pozycje literatury pozostają w istotnym, funkcjonalnym związku z przedmiotem badań i celami badawczymi rozprawy.

Ponadto, w pracy uwzględniono 82 wyroki i postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, 14 orzeczeń Sądu Najwyższego, 130 orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz 81 orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. Podobnie jak w przypadku źródeł akademickich dobór orzecznictwa pozostaje w ścisłym związku z celem badawczym rozprawy.

7. Ocena stylu pracy

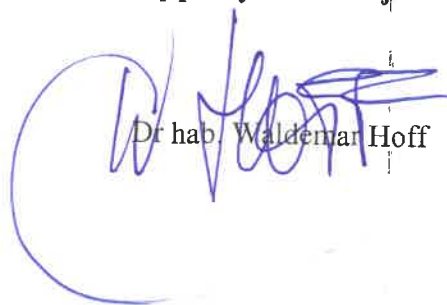
Strona formalna rozprawy nie budzi zastrzeżeń, choć może budzić je, bez winy Autora, konwencja przywoływania źródeł naukowych w publikacjach naukowych i rozprawach na stopień naukowy. Obecny zwyczaj akademicki każe pomijać wydawcę przy jednoczesnym eksponowaniu miejsca wydania, co nie ma szczególnego sensu w czasach publikacji

elektronicznych o zasięgu globalnym, co z kolei powoduje, że wskazanie wydawcy, fizycznego, czy wirtualnego, jest istotniejsze od lokalizacji. Podkreślam, że nie jest winą Autora, że podporządkował się temu zwyczajowi.

Najważniejszą jednak cechą stylu prac naukowych jest klarowność wypowiedzi, której Autorowi odmówić nie można.

Podsumowując, stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Adriana Sypnickiego jest dziełem reprezentującym wysoki poziom naukowy. Jest to dzieło rzetelne, mogące inspirować dalsze badania naukowe zarówno w odniesieniu do planowania jak i zasady proporcjonalności w prawie administracyjnym. Rozprawa stanowi świadectwo wysokiej erudycji Autora, temperamentu naukowego i umiejętności organizacji i analizy materiału badawczego. Wprawdzie przedstawiłem w recenzji kilka zastrzeżeń, jednak decydujące znaczenie dla końcowej oceny rozprawy ma koncepcja badań, wyobraźnia połączona z rzetelnością w realizacji celu badawczego oraz znaczenie dla nauki, co uzasadnia wnioski o nadanie pracy wyróżnienia.

W moim głębokim przekonaniu rozprawa mgra Adriana Sypnickiego spełnia wymagania stawiane rozprawom doktorskim zawarte w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. nr 65 poz. 595 ze zm.), ponieważ stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, dowodzi znajomości teorii i umiejętności jej wykorzystania a także dlatego, że dowodzi umiejętności prowadzenia samodzielnej pracy naukowej.


Dr hab. Waldemar Hoff

Waldemar Hoff, Warszawa 02-786, ul. Romockiego „Morro” 7/35,
walhoff@kozminski.edu.pl, tel. 605 055 228

Warszawa, dnia 25.05.2018 r.

**Szanowny Pan Profesor Krzysztof Wiak,
Dziekan Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji**

Szanowny Panie Profesorze,

W załączeniu przesyłam recenzję rozprawy doktorskiej magistra Adriana Sypnickiego,

Łączę wyrazy szacunku,

Dr hab. Waldemar Hoff, prof. ALK

