

dr hab. Agnieszka Bień-Kacała, prof. UMK

Katedra Prawa Konstytucyjnego

UMK w Toruniu

Ocena rozprawy doktorskiej mgr Anny Sidorowskiej-Ciesielskiej

Granice ingerencji gminy w prawo własności w postępowaniach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego

Warszawa 2015, ss. 332

Promotor: prof. dr hab. Janusz Trzciniński

1. Wybór tematu rozprawy:

Przedmiotem rozważań w rozprawie doktorskiej Autorka uczyniła niezwykle ciekawy problem badawczy. Odnosi się on do granic ingerencji gminy w prawo własności w postępowaniach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Tytuł rozprawy nie jest jednoznaczny, jeśli chodzi o związek zawartych w niej rozważań z materią konstytucyjną. Niemniej jednak kwestia ta została sprecyzowana we Wstępie w dostateczny sposób. Z uwagi na treść analizy przedstawionej w dysertacji nie ulega wątpliwości, że praca została osadzona w doktrynie prawa konstytucyjnego. Zarówno prawo własności, status i zadania gminy, a także granice ingerencji w prawo własności należą do kategorii objętych konstytucyjnoprawnym zainteresowaniem. Autorka uzasadniła przy tym osadzenie rozważań w materii konstytucyjnej wskazując przesłanki ingerencji w prawo własności o takiej właśnie proveniencji.

Należy także zauważyć, że wskazane przez Doktorantkę elementy należą do podstawowych kwestii rozważanych w doktrynie prawa konstytucyjnego i nie tracą nigdy na aktualności. Pani mgr Anna Sikorowska-Ciesielska uzasadniła wybór tematu dysertacji wskazując z jednej strony na lukę w całościowych badaniach na temat ingerencji gminy w prawo własności w ramach planowania i zagospodarowania przestrzennego i z drugiej strony na doniosłość tematu dla statusu jednostki. Interesujący jest przy tym wątek harmonizowania przeciwstawnych

interesów zainteresowanych podmiotów. Wydaje się, że niezbyt często pojawia się takie podejście badawcze w zakresie prawa konstytucyjnego i relacji między podmiotem wyposażonym w kompetencje władcze a podmiotem podporządkowanym takim kompetencjom. Harmonizowanie sugeruje bowiem równorzędność pozycji, a przynajmniej interesów podmiotów. Takie ujęcie badań samo w sobie jest interesujące i uzasadnia podjęcie tematu.

Autorka dokonała zatem trafnego wyboru tematyki badań, dokonała właściwych ustaleń w zakresie stanu normatywnego, poglądów doktryny i orzecznictwa, prawidłowo przyjęła zakres badań oraz poprawnie wskazała ich cel.

2. Styl i metoda prezentacji tematu:

Styl rozważań merytorycznych należy ustalić na wysokim poziomie. Tok rozumowania Autorki prowadzony jest w sposób jasny i rzeczowy, bez zbędnych figur stylistycznych i wtrąceń obcojęzycznych znacznie zaciemniających wypowiedź. Autorka posługuje się zręcznie i starannie słowem pisanym. Wywód jest precyzyjny pod względem językowym, ale także naukowym i prawniczym. Podkreślenia wymaga także lekkość „narracji”, co stanowi niezbyt częsty dar wśród młodych badaczy prawa konstytucyjnego. Uwidacznia przy tym pasję naukową Pani mgr Anny Sikorowskiej-Ciesielskiej.

Warsztat edytorski Autorki oceniam bardzo wysoko. Dotyczy to zarówno przejrzystości tekstu, jak i warstwy odwołań. Doktorantka sprawnie posługuje się akapitem rozdzielającym poszczególne elementy wypowiedzi połączone merytorycznie. Mamy do czynienia z płynnym przechodzeniem z akapitu do akapitu. Wywód jest przy tym systematyczny. Układa się w ciąg wypowiedzi logicznie ze sobą powiązanych.

Przypisy zostały skonstruowane prawidłowo. Dotyczy to odwołań do literatury, materiałów źródłowych oraz cytowań. Autorka bardzo konsekwentnie opracowała tę warstwę. Zaznaczyć jednak należy, że przypisy niezbyt często są rozbudowane i zasadniczo ograniczają się do prostych odwołań. Zdarzają się także pewne mankamenty w tej warstwie, np. przypis 741, który wydaje się niedokończony. Niemniej jednak należy stwierdzić, że Autorka opanowała warsztat pracy naukowej, a drobne pomyłki są nieistotne z uwagi na ogólną poprawność tekstu.

Doktorantka posłużyła się kilkoma metodami badawczymi. Zastosowała przede wszystkim metodę prawną-dogmatyczną. Incydentalnie i pomocniczo pojawia się także metoda historycznoprawna. Analiza oparta została przede wszystkim na bogatym orzecznictwie sądowym. Stanowi to swoistą wartość pracy. Jak wskazuje Autorka we Wstępie (s. 8)

zastosowany został przez nią schemat trój etapowej analizy poszczególnych zagadnień (konstytucja-ustawa-orzecznictwo). Schemat ten został dostatecznie wyjaśniony przez Doktorantkę. Niemniej jednak wydaje się, że sama warstwa metodologiczna nie została w pełni wyjaśniona. Przy ostatecznym przygotowaniu pracy do druku (który rekomenduję) zalecałabym dopracowanie tego elementu Wstępu.

Praca, pomimo pewnych drobnych krytycznych uwag o naturze raczej formalnej, zasługuje na bardzo wysoką ocenę z uwagi na szczegółową prezentację tematu oraz bardzo wysoki poziom merytoryczny wywodu. Sposób prezentacji zagadnień wskazuje na duże zaangażowanie Doktorantki w zebranie oraz opisanie materiału normatywnego i orzeczniczego.

3. Baza źródłowa:

Autorka pracy wykazała się niezwykle pieczołowitością zbierając materiały niezbędne do analizy problemu badawczego wskazanego w tytule rozprawy doktorskiej.

Na ponad dwudziestu stronach pracy wskazała 185 pozycji bibliograficznych. Znalazły się wśród nich sztandarowe publikacje z zakresu prawa konstytucyjnego oraz administracyjnego. Doktorantka nie dokonała jednak szczegółowego podziału w ramach zebranej bibliografii. Zasadne byłoby przynajmniej oddzielenie artykułów od monografii czy komentarzy do aktów normatywnych. Uporządkowanie wykazu pozwoliłoby na stwierdzenie opanowania przez Doktorantkę warsztatu pracy naukowej w tym zakresie. Pani mgr Anna Sidorowska-Ciesielska z całą pewnością opanowała go, niestety nie ukazała go w całej rozciągłości w ramach przygotowania bibliografii.

Na wysoką ocenę zasługuje natomiast opracowanie zebranych i wykorzystanych orzeczeń sądowych. Autorka wykazała przy tym 346 pozycji. Stanowi to imponujący zestaw judykatów. Oczywiście, także w tym przypadku, można było dokonać bardziej szczegółowej systematyki. Niemniej jednak w tym przypadku wydaje się, że oddzielenie przykładowo orzeczeń NSA i WSA ma znaczenie drugorzędne i nie wpływa na ogólną wysoką ocenę warsztatu Doktorantki.

4. Konstrukcja i ocena rozprawy:

Przedstawiona do recenzji rozprawa liczy 332 stron. Została podzielona na pięć rozdziałów merytorycznych i opatrzona merytorycznym wstępem oraz zakończeniem. W ramach objętości pracy wyróżniona została także bibliografia licząca 22 strony. Praca nie przekracza zatem rozsądnych granic wyznaczonych dla prac doktorskich. Pod względem merytorycznym jest zupełna i należy ją zaliczyć do prac szczegółowo opisujących tytułowe zagadnienie. Proporcje pomiędzy rozdziałami zostały zachowane i wynoszą kilkadziesiąt stron. Wyjątek stanowi rozdział III, który obejmuje zaledwie 17 stron. Wydaje się, że jest to zbyt mało materiału, by ująć go w oddzielnym rozdziale. Ze względów merytorycznych materiał ten mógł zostać włączony do rozdziału II, co dodatkowo uzasadniałoby konieczność zawarcia w treści pracy i wyróżniania w oddzielnym rozdziale materii dotyczącej pozycji ustrojowej gminy. Pragnę natomiast podkreślić, że uwag tych nie należy odnosić do oceny generalnie konstrukcji rozprawy, gdyż mają one charakter czysto techniczny.

Konstrukcja rozprawy w zasadzie nie budzi zastrzeżeń. Układ pracy jest logiczny, został skorelowany z elementami tytułu pracy doktorskiej i nie dotyczy zbędnych treści. Systematyka rozprawy została podporządkowana celom zaprezentowanym przez Autorkę we Wstępie. Pewne uwagi można natomiast poczynić w odniesieniu do tytułu rozprawy oraz tytułów rozdziałów. Tytuł rozprawy należy do długich. Zazwyczaj jest to mankamentem opracowania. W sytuacji natomiast, gdy praca dotyczy szczegółowej kwestii tytuł powinien być jej podporządkowany. Oznacza to, że musi być precyzyjny, a zatem niekiedy długi i opisowy. Tak też wydaje się być w recenzowanej pracy. Niemniej jednak warto rozważyć jeden z elementów tytułu. Wydaje się bowiem, że dysertacja dotyczy spraw, nie zaś postępowań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zakładam jednak, że zostało to gruntownie rozważone z uwagi na procedurę zatwierdzenia tematy rozprawy doktorskiej. W odniesieniu do tytułu dwóch pierwszych rozdziałów, należy zaznaczyć, że nie budzą one zastrzeżeń, natomiast co do tytułów pozostałych rozdziałów warto rozważyć ich skrócenie poprzez eliminację tych sekwencji, które są oczywiste w kontekście tytułu całej rozprawy. Kwestia ta podnoszona jest przeze mnie z uwagi na gorącą rekomendację w zakresie publikacji.

Poczynione tu uwagi nie umniejszają wysokiej merytorycznej oceny pracy. Przyjęta bowiem przez Panią mgr A. Sidorowską-Ciesielską systematyka pracy odzwierciedlona także w tytułach poszczególnych jej jednostek redakcyjnych zgodna jest z wizją opracowania tematu, która z całą pewnością została przemyślana, a pojawiające się wątpliwości należy rozważyć. Należy zatem stwierdzić, że Doktorantka ujęła temat pracy w zupełny sposób. Nie pominęła istotnych kwestii, a te, które omówiła mają istotne znaczenie dla pracy.

Wstęp i zakończenie pracy należą do rzeczowych i bardzo dobrze opracowanych. Autorka w szeroki i precyzyjny sposób przedstawiła cel główny pracy oraz cele pomocnicze. Wskazała na brak kompleksowego opracowania tematu w literaturze konstytucyjnoprawnej oraz prawnoadministracyjnej. Nie jest to oczywiście jedyny i wystarczający argument przemawiający za potrzebą przeprowadzenia badań, niemniej jednak wskazuje na pewną lukę w opracowaniach. Jako główny cel pracy zostało wskazane scharakteryzowanie granic ingerencji gminy w prawo własności w postępowaniach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przy czym Doktorantka wskazała dwa aspekty tytułowych granic: formalny i materialny. Autorka założyła przy tym, że niezbędne będzie przebadanie stanu prawnego określonego konstytucyjnie dla ustalenia standardu ochrony własności. Słusznie uznała przy tym, że mamy w tym przypadku do czynienia z jednym z podstawowych praw jednostki oraz fundamentem nowoczesnego ekonomicznie systemu gospodarki rynkowej. Elementem podlegającym badaniu miała być również w założeniu ocena przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Rzeczywisty natomiast kształt rozwiązań ustalony miał być na podstawie analizy bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych. Autorka zauważa przy tym, że w ramach tematu zakreślonego tytułem pracy mamy do czynienia z konfliktem interesów właścicieli oraz publicznoprawnego interesu gminy. Jako cel opracowania sformułowana została potrzeba uzyskania odpowiedzi na pytanie o sposób ukształtowania rozwiązań normatywnych pod kątem możliwości harmonizowania na ich podstawie przeciwstawnych interesów jednostek i gminy. Jedną z dodatkowych kwestii, które weszły w zakres pola badawczego było wskazanie różnic między ograniczeniem a pozbawieniem prawa własności (wywłaszczeniem). Autorka poruszyła także trudną kwestię charakteru prawnego aktów wydawanych w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Celom tym podporządkowana została szczegółowa analiza merytoryczna zawarta w pięciu rozdziałach pracy doktorskiej.

Rozdział I zawiera przede wszystkim rozważania natury dogmatycznej w zakresie konstytucyjnego pojęcia prawa własności i gwarancji jego ochrony. Ujęcie historyczne prawa własności pojawia się przy tym w należytej i niezbędnej proporcji. Autorka omówiła klasyczne elementy w postaci pojęcia własności oraz jej form. Podkreśliła autonomiczność konstytucyjnej kategorii własności w stosunku do ujęcia znanego z innych gałęzi prawa, a zwłaszcza prawa cywilnego. W odniesieniu do form własności Doktorantka zasadnie odnotowuje szczególne znaczenie konstytucyjnej kategorii własności prywatnej przy założeniu braku hierarchizacji poszczególnych form własności. Zakreśliła także ustrojową zasadę ochrony własności. Analiza jest przy tym wielowątkowa i nie ogranicza się do prostego przytoczenia stanowisk obecnych w

