

prof. UW r dr hab. Małgorzata Masternak-Kubiak
Katedra Prawa Konstytucyjnego

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Anny Sidorowskiej-Ciesielskiej

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

I. Wybór problemu badawczego

1. Autorka postawiła sobie za cel przedstawienie zagadnienia granic ingerencji gminy w prawo własności na tle postępowania dotyczącego planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wyznaczenie tych granic następuje poprzez przedstawienie konstytucyjnego standardu ochrony własności, jak również poprzez analizę rozwiązań ustawodawczych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego i ich konkretyzację w procesie stosowania prawa zasadniczo przez sądy administracyjne.

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest obszarem działania administracji, w którym często dochodzi do konfliktów interesów i wartości. Najczęściej konflikt może być wynikiem sprzeczności interesów indywidualnych z interesami publicznymi na tle ochrony własności.

Problematyka badawcza rozprawy nie została dotąd szerzej omówiona w literaturze przedmiotu. W piśmiennictwie wprawdzie istnieje wiele prac poświęconych zagadnieniu władztwa planistycznego brak jest jednak obszernego studium monograficznego, które w sposób wszechstronny poddawałoby analizie kwestie granic ingerencji gminy w prawo własności w postępowaniach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza kwestie kryteriów tej ingerencji. Tym bardziej z uznaniem należy przyjąć tak szerokie i pogłębione opracowanie poświęcone temu zagadnieniu.

2. Tytuł rozprawy został sformułowany właściwie; odzwierciedla przyjęte założenie badawcze, czyli weryfikację, na płaszczyźnie prawnodogmatycznej i empirycznej, granic formalnych i materialnych ingerencji gminy w prawo własności w postępowaniach związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym.

Podkreślić należy, że szerokie ujęcie przedmiotu badania uwydatnia wagę założeń metodologicznych pracy o charakterze operacyjnym, organizujących tok badań i decydujących o walorach poznawczych i teoretycznych ich wyników. Fundamentalne znaczenie dla opracowania tematu ma postawiona teza badawcza, owo pytanie kluczowe, bez którego, jakże często, niemożliwe jest ustalenie, po co jakaś praca została napisana, (bo na pewno nie sam temat jest nośnikiem jej sensu). Analiza treści wskazuje, że kluczową tezą recenzowanej rozprawy jest wykazanie granic ingerencji gminy w prawo własności na tle postępowań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, w kontekście konstytucyjnego standardu ochrony własności. Idzie przede wszystkim o to, jak w praktyce stanowienia i stosowania prawa wyglądają granice ochrony własności na tle występowania przeciwstawnych interesów właścicieli i publicznoprawnego interesu gminy. Istotne wydaje się uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy regulacje ustawowe i sposób ich realizacji zapewniają wystarczającą równowagę tych przeciwstawnych interesów. Jak również czy zawierają właściwe mechanizmy i narzędzia pozwalające na ich równoważenie.

Wybór problemu badawczego uważam za bardzo trafny. Temat rozprawy jest ważny *hic et nunc*. Warte analizy są bowiem zagadnienia związane w ochroną prawa własności w kontekście postępowań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Rozważania tego rodzaju niewątpliwie mogą dać rezultaty poznawczo ważne. Uwikłania polityczno-społeczne, zwłaszcza w okresie transformacji ustrojowej, opóźnienia w sporządzeniu koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, które odbiły się także na jakości studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin oraz na planach miejscowych sprawiły, że nie było sposobności, by wykształcił się w Polsce pogłębiony dyskurs poświęcony aksjologii normatywnych regulacji planistycznych w kontekście ich zgodności z konstytucyjnymi standardami ochrony własności.

Zadanie, które postawiła sobie Autorka, jest, więc naukowo doniosłe. Jego realizacja wymagała, prócz analizy dogmatycznoprawnej, odwołania się do poglądów doktryny, orzecnictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego, jak również uporządkowania tego obszernego materiału badawczego. W mojej ocenie mgr A. Sidorowska-Ciesielska zrealizowała to zadanie w sposób, który uważam za satysfakcjonujący. Trzeba mieć też na

uwadze, że nader trudno jest ustalić metodologiczny status twierdzeń formułowanych w pracy oraz status odtworzonych w niej norm. Ale przecież jest to znakomita ilustracja tego, jak swoisty jest proces odtwarzania norm konstytucyjnoprawnych; w jakich proporcjach w procesie tym uwzględnia się przepisy ustawy zasadniczej – zasady i wartości, jak i kulturę prawną, która jest ich „otoczeniem”, a także poglądy doktryny i jurysprudencję.

W pracy dostrzeżono i poruszono wiele doniosłych wątków. Pod tym względem uważam recenzowaną rozprawę za bogatą. Byłoby jednak z pożytkiem dla niej, gdyby Autorka zechciała te wątki konsekwentniej uporządkować, formułując wiodące pytania, na które chce w rozprawie odpowiedzieć i czyniąc je „osią” pracy.

3. Rozprawa ma dobry warsztat. W zasadzie jasno zostały przez Autorkę wyłożone i – co ważne – zrealizowane założenia metodologiczne rozprawy. Punktem wyjścia był materiał normatywny, wykorzystane zostało orzecznictwo, rzetelnie przeanalizowała też Doktorantka literaturę przedmiotu. Istotnym polem obserwacji i dociekań Doktorantki jest orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych. Na jego podstawie analizuje podjęte zamierzenie badawcze, formułuje pytania, wątpliwości i wnioski *de lege ferenda*.

Podstawą studiów nad tematem pracy stało się także piśmiennictwo prawnicze. Autorka sięga często do prac teoretycznoprawnych i w wielu przypadkach trafnie je wykorzystuje. Generalnie dobór lektury do tematu pracy i jej wykorzystanie oceniam pozytywnie.

II. Treść rozprawy

Kluczową sprawą dla opracowania tego tematu i sprostania wyznaczonym celom badań w myśl przyjętego założenia jest konstrukcja rozprawy. Zasadniczo układ pracy odpowiada jej podstawowym treściom. Rozprawa składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia.

Rozdział I traktuje o konstytucyjnym pojęciu prawa własności i gwarancjach jego ochrony. Przedstawiono w nim proces kształtowania się konstytucyjnego statusu własności, jako prawa człowieka i fundamentu nowoczesnego ekonomicznego systemu gospodarki rynkowej.

W rozdziale II scharakteryzowano pozycję ustrojową gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Na tle podstawowych zasad dotyczących funkcjonowania

korporacji terytorialnych Autorka omówiła zadania i kompetencje samorządu gminnego, formy wykonywania zadań publicznych oraz prawodawstwo lokalne, jako jedną z form prawnych działania gminy.

W rozdziale III zostały określone determinanty ingerencji gminy w prawo własności na gruncie regulacji planistycznych. Autorka omawia w nim podstawowe formalne i materialne kryteria tej ingerencji. Zasadniczo skupia się na instrumentach przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które pozwalają gminie ingerować w prawo własności.

Rozdział IV jest poświęcony prawnym formom działania gminy na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz granicom ingerencji gminy w ujęciu formalnym. Autorka poddaje w nim weryfikacji tezę, czy powierzenie gminie zadań z zakresu planowania przestrzennego, a w konsekwencji możliwości wpływania na sposób wykonywania prawa własności, odpowiada ustrojowej pozycji gminy i nie narusza konstytucyjnych standardów ochrony własności.

W tym rozdziale Autorka omawia zasady i tryb stanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zwraca też uwagę na środki prawne ochrony własności w związku z ustaleniami przyjmowanymi w planach miejscowych. Poddaje analizie charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak również omawia relacje między planem miejscowym a studium uwarunkowań.

Ostatni V rozdział jest poświęcony problematyce materialnych konstytucyjnych kryteriów dopuszczalności ingerencji gminy w prawo własności w planowaniu przestrzennym. Zasadniczo na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych omawia Autorka zagadnienia związane z oddziaływaniem konstytucji na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.

W mojej ocenie nie można mieć zasadniczych zastrzeżeń nie tylko do samej kompozycji recenzowanej rozprawy, ale także i do układu (rozmieszczenia) analizowanej materii w ramach poszczególnych rozdziałów. Autorka przestrzega tzw. sekwencyjności wywodów, co sprawia, że zachowany został ład informacyjny. Analizując jednak szczegółowo układ pracy mam jednak kilka uwag porządkujących:

W rozdziale I w pkt 5 poświęconym granicom ingerencji w prawo własności, można było też wyodrębnić zagadnienie dopuszczalności ograniczenia prawa własności w stanie klęski żywiołowej (art. 223 ust. 3 Konstytucji). Zauważyć należy, że w stanie klęski

żywiłowej, zakres dopuszczalnych ingerencji w prawa i wolności jednostki wyznaczony jest klauzulą pozytywną. Jest to odmienne ujęcie normatywne niż wynikające z regulacji ograniczających prawa i wolności w stanie wojennym i wyjątkowym, gdzie istnieje zakaz ograniczeń niektórych wolności i praw, a nie ich dopuszczalność.

W rozdziale II dotyczącym pozycji ustrojowej gminy brakuje rozważań dotyczących organów gminy. Autorka w pkt 2 tego rozdziału analizuje zagadnienie wykonywania władzy publicznej przez gminę, ale nie wspomina, kto tę władzę realizuje, jaki jest podział kompetencji na szczeblu samorządu gminnego. Należało omówić, być może w osobnym punkcie, istotę i kompetencje organu stanowiącego gminy i organu wykonawczego. Do rozważania w tym kontekście pozostaje też kwestia, również pominięta, znaczenia instytucji referendum lokalnego dla funkcjonowania gminy i wykonywania przez nią władzy publicznej.

Rozdział III ma wadliwą strukturę wewnętrzną. Zasadniczo powinno się wyodrębnić minimalnie trzy podpunkty w rozdziale. Biorąc pod uwagę obszerną treść pkt 2 uważam, że należało tę materię rozbić na dwa punkty; jeden poświęcony formalnym kryteriom ingerencji gminy w prawo własności w związku z gospodarowaniem przestrzenią a drugi poświęcony kryteriom materialnym tej ingerencji. Taki jednoznaczny podział miałby istotnie pozytywny wpływ na przejrzystość rozważań w tej materii.

W rozdziale IV zamieniałabym kolejność punktów 2 i 3. Rozważania poświęcone charakterowi prawnemu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania powinny mieć miejsce bezpośrednio po analizie dotyczącej planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego. Dopiero następny w kolejności powinien być punkt omawiający charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy.

Jestem zdania, że pkt 1 w rozdziale V stanowi w dużej mierze powtórzenie rozważań i analiz zawartych w rozdziale I pkt 5.

III. Metodyka pracy. Uwagi szczegółowe

1. Autorka bardzo rzetelnie przeanalizowała zagadnienie konstytucyjnego pojęcia własności i jej form. Praca zasadnie koncentruje się na granicach ingerencji we własność prywatną, ponieważ jest to najczęściej spotykana forma ingerencji i wiąże się z koniecznością rozwiązywania największej liczby

