

Recenzja

rozprawy doktorskiej Pana mgr Piotra Dembickiego pt. „Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju w realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych”

I. Uwagi ogólne

1. Przedmiot i zakres pracy

Praca Pana mgr. Piotra Dembickiego składa się z pięciu rozdziałów, wprowadzenia i podsumowania. Jest opatrzona wykazem aktów normatywnych, orzecznictwa i literatury przedmiotu. Poświęcona jest ważnemu społecznie i prawnie problemowi implementacji konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju w procesach inwestycyjno-budowlanych. Praca liczy 292 strony maszynopisu i zawiera 413 pozycji literatury podanych w bibliografii załącznikowej.

2. Wybór tematu

Wybór tematu rozprawy doktorskiej został prawidłowo dokonany. Jest to, jak należy podkreślić, de lege lata istotny problem badawczy wywołujący szeroką dyskusję i wiele sporów zarówno w doktrynie prawa ochrony środowiska, jak też prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Zakres podjętej problematyki obejmujący zagadnienia prawnych uwarunkowań, zarówno zrównoważonego rozwoju, jak i procesu inwestycyjno-budowlanego w ich wzajemnym powiązaniu stanowi nowe ujęcie ważnej problematyki jurystycznej. W ostatnich latach prowadzono szereg badań dotyczących zarówno prawnych problemów zrównoważonego rozwoju jak i prawa budowlanego oraz gospodarki przestrzennej, najczęściej jednak przedmiotem

badan były aspekty aksjologii i materialnego prawa administracyjnego dotyczące poszczególnych wymienionych tu zagadnień. Podjęta przez Doktoranta próba powiązania i usystematyzowania ważnych elementów oraz ciekawa metodologia badań pozwoliła na wielopłaszczyznową analizę powyższego zagadnienia o dużej doniosłości nie tylko teoretycznej, ale również i praktycznej.

Wprowadzenie do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady, która powinna być stosowana w całym porządku prawnym, na pewno zwróciło szerszą uwagę ustawodawcy na tą „problematykę”, co znalazło również wyraz w nowelizacjach ustaw z zakresu prawa budowlanego oraz zagospodarowania i planowania przestrzennego. Trzeba jednak pamiętać, że zmiany prawa, nawet najlepsze nie odnoszą oczekiwanych skutków bez jednoczesnych przemian świadomości społecznej i zabezpieczenia rozwoju gospodarczego. Prawne zadekretowanie ustroju demokratycznego nie tworzy z mocy prawa dobrego państwa. Właściwe wykorzystanie instytucji prawa do tworzenia warunków rzeczywistego rozwoju wymaga przemyślanych rozwiązań systemowych. W tym kontekście należy uznać, że zaproponowana przez Autora teza, że” Zasada zrównoważonego rozwoju, pomimo jej obowiązywania, nie jest wystarczająco implementowana i wdrażana w instytucjach prawa dotyczących realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych”, wydaje się stanowić interesujące założenie badawcze.

Wybrany temat pracy doktorskiej spełnia wymagania pracy naukowo-badawczej i posiada charakter poznawczy.

3. Systematyka rozprawy

Prawidłowa jest konstrukcja rozprawy. We wprowadzeniu określono cel i zakres pracy, a także szeroko przedstawiono aktualny stan badań i przekonywujące uzasadnienie wyboru tematu. Rozdział pierwszy poświęcony jest zasadzie zrównoważonego rozwoju. Za właściwe należy uznać omówienie w tej części teoretycznej takich pojęć jak: zasady prawa, wartości w prawie, konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju, a także prezentacja polskich i zagranicznych koncepcji zrównoważonego rozwoju i ich prawne umocowanie w prawie międzynarodowym, prawie Stanów Zjednoczonych oraz w prawie Unii Europejskiej . W rozdziale drugim zdefiniowano pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego. Przedstawiono też

koncepcję teoretyczną leżącą u podstaw prowadzonych rozważań, akcentującą przede wszystkim wagę ochrony środowiska w procesach inwestycyjno-budowlanych. Rozdział trzeci prezentuje realizację zasady zrównoważonego rozwoju zarówno jeśli chodzi o jej implementacje do unormowań prawnych jak i w praktyce działania organów administracji publicznej. Rozdziały czwarty i piąty dotyczą dość szczegółowej, choć trzeba podkreślić – istotnej i mało stosunkowo reprezentowanej w literaturze przedmiotu, problematyki ochrony prawnej gruntów i terenów rolnych i leśnych, ochrony przyrody, inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowych, a także ochrony środowiska przy realizacji prostych inwestycji budowlanych. Rozprawę kończy podsumowanie zawierające wnioski końcowe.

4. Metoda badań

Na uwagę zasługuje zastosowana przez Autora metoda badań. I choć sam Autor jako podstawową metodę badań wymienia tradycyjnie w Polsce wykorzystywaną w szerokim zakresie metodę dogmatyczno-prawną i językowo-logiczną, wzbogaconą elementami metody historycznej, prawno-porównawczej i socjologicznej, to za szczególnie istotne uważam zawarte w pracy elementy funkcjonalizmu prawniczego. Autor posiłkuje się bogatą literaturą przedmiotu, zarówno polską jak i obcojęzyczną, stosuje przy tym metodę analizy systemowej, a analizę materiału prawnego wspiera bardzo ciekawą obserwacją praktyki. We wnioskach też, choć tego nie wymienia, nawiązuje do funkcjonalizmu – nurtu badawczego, którego zwolennicy przyjmują, że interpretacja prawa i sposoby jego doskonalenia powinny opierać się na analizie funkcji jakie prawo ma spełniać w społeczeństwie. Funkcjonalizm uwzględnia też w szerokim stopniu podejmowaną przez Autora problematykę aksjologii prawa. Funkcjonalizm prawniczy stojący w opozycji do powszechnie w Polsce dominującej metody formalnodogmatycznej jest kierunkiem bardzo w tej chwili powszechnym w światowej literaturze nauk prawnych. Przykładowo można tu wymienić znanych amerykańskich profesorów prawa jak Guido Calabresi, Susan Rose-Ackerman czy Michael E. Levine, ale też politologa Iana Shapiro.

5. Źródła

W pracy wykorzystano bogate i zróżnicowane materiały źródłowe. Bibliografia obejmuje wiele pozycji literatury polskiej i obcojęzycznej. Poza tym liczne akty

prawne krajowe i zagraniczne, bogate orzecznictwo i strony internetowe. Literatura dotycząca tematu rozprawy jest bogata i zróżnicowana. Pokazuje zakres horyzontu badawczego i staranność Autora w doborze źródeł. Pozycje umieszczone w przypisach i bibliografii zostały dobrze wykorzystane w rozprawie. Oczywiście można wskazać dodatkowe publikacje, które zapewne byłyby użyteczne w wyjaśnieniu wielu problemów zwłaszcza z lat 2017-2018. Warto też zwrócić uwagę, że znacznie aktualniejszy jest Komentarz do ustawy prawo budowlane pod redakcją M. Wierzbowskiego i A. Plucińskiej- Filipowicz Wyd.3, Wolters Kluwer Warszawa 2018, obejmujący nowelizacje z lat 2016-2017. Nie zmienia to faktu, że przyjęta w pracy baza źródłowa jest reprezentatywna dla omawianej problematyki. Praca została napisana poprawnym językiem i od strony formalnej, poza drobnymi uwagami nie budzi zastrzeżeń.

II. Ocena merytoryczna pracy

Pozytywnie oceniam merytoryczną treść rozprawy jeśli chodzi o jej zasadnicze twierdzenia i wnioski. W wyniku przeprowadzonych badań potwierdzono hipotezę główną wykazując, że zasada zrównoważonego rozwoju nie jest realizowana w wystarczającym stopniu w wielu instytucjach prawa w procesach inwestycyjno-budowlanych. Zdaniem Autora wynika to z następujących kwestii: niewystarczającej świadomości potrzeby realizacji zrównoważonego rozwoju, konfliktu wartości prawnie chronionych oraz niewystarczająco precyzyjnie lub kompletnie ujętych sformułowań prawnych.

Równie istotnym elementem, na który należy wziąć pod uwagę jest zbyt wąskie traktowanie zagadnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju zarówno w ujęciu projektodawców aktów prawnych jak i stosujących je podmiotów. Przykładowo można tu wskazać jeden z projektów przytaczanego w pracy kodeksu budowlanego, a w szczególności opinię Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2016 r. (RL-0503-34/16), w której Rada wyraża słuszną nadzieję, że projektodawcy nie uważają, że określenie w ustawie jako celu: „dążenie do osiągnięcia ładu przestrzennego i do zapewnienia wysokiej jakości życia” ma zastąpić pojęcie trwałego i zrównoważonego rozwoju. Kluczowym zatem staje się zdefiniowanie zakresu pojęcia zrównoważonego rozwoju w procesie inwestycyjno-

budowlanym, które to pojęcie musi być pojęciem rozumianym szeroko, obejmującym zgodnie z konstytucją i europejską zasadą troskę o uwzględnienie potrzeb aktualnych i przyszłych pokoleń.

Autor słusznie zwraca uwagę, że zasada zrównoważonego rozwoju często jest utożsamiana i zawężana do zasady ochrony środowiska. Ochrona środowiska i ochrona przyrody to bardzo istotne problemy, ale zasada trwałego i zrównoważonego rozwoju musi być ujmowana znacznie szerzej. W tym aspekcie ważnym elementem pominiętym w recenzowanej monografii jest bezpieczeństwo wyrobów budowlanych stosowanych w procesie budowlanym. Rzeczywiście ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.) poświęca tej problematyce stosunkowo niewiele uwagi. Szerzej problematykę tą podejmuje ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyborach budowlanych (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 1570 ze zm.) znowelizowana w roku 2016 pod wpływem unijnych regulacji dotyczących właśnie trwałego i zrównoważonego rozwoju. Wyroby budowlane w dużym stopniu decydują dziś o kierunku rozwoju inwestycji budowlanych. Dlatego też tak ważne jest aby był to rozwój trwały i bezpieczny warto zatem zwrócić uwagę na obowiązek stosowania certyfikowanych wyrobów budowlanych i zakres odpowiedzialności za naruszenie prawa w tym zakresie

Trwały i zrównoważony rozwój nie jest możliwy bez właściwego systemu prawnego, ale i bez odpowiedniej polityki edukacyjnej oraz zaangażowania społeczeństwa. Istotną rolę odgrywają instytucje demokracji partycypacyjnej i konieczność dążenia do konsensusu obywatelskiego, a także informowanie społeczeństwa o planowanych i podejmowanych przedsięwzięciach. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do inwestycji celu publicznego silnie ingerujących w środowisko naturalne. Podzielam pogląd Doktoranta, że należy dążyć do tego aby interesy publiczne i prywatne w procesie planowania przestrzennego były ze sobą spójne i skoordynowane (rozdział 3 str. 147). Wydaje się jednak konieczne odniesienie do problematyki inwestycji celu publicznego również w kontekście realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Lokalizacja inwestycji celu publicznego następuje co do zasady na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale w ostatnich piętnastu latach widoczna staje się tendencja ograniczania władztwa planistycznego gminy przy równoczesnym rozszerzaniu władztwa planistycznego administracji rządowej, poprzez uchwalanie ustaw o specjalnych zasadach realizacji

inwestycji. Ustawy te przede wszystkim dotyczą inwestycji infrastrukturalnych, stają się jednak też często wygodnym instrumentem centralizacji decyzji i narzucania rozwiązań społecznościom lokalnym.

Powyższe uwagi nie oznaczają, że nie należy podkreślić, iż całość wywodów Autora cechuje zdolność ujmowania trudnych problemów prawnych w pełnej ich złożoności, na tle obowiązującego w Polsce systemu prawnego oraz z uwzględnieniem doświadczeń innych państw. Większość wniosków osadzona jest w normatywnych realiach opartych na czytelnych odniesieniach aksjologicznych, przy zachowaniu prawidłowych standardów prawnych.

Pozytywna ocena merytoryczna pracy nie oznacza jednak braku uwag szczegółowych różnej wagi, których wyjaśnienie lub doprecyzowanie może podnieść wartość pracy.

III. Uwagi szczegółowe

1. Generalnie oceniam pozytywne wnioski zawarte w podsumowaniu, jednak część z nich wymagałaby jeszcze doprecyzowania. Przykładowo można tu przytoczyć p. 13, w którym nie odniesiono się do kwestii specjalnych zasad realizacji inwestycji mimo, że główną konkluzją Autora jest tu stwierdzenie, że „Poprawy wymaga również poziom zachowania i kształtowania ładu przestrzennego, gdyż zrównoważone zagospodarowanie terenów jest jednym z istotnych elementów zrównoważonego rozwoju”.

2. W punkcie 15 Autor słusznie stwierdza, że zasada zrównoważonego rozwoju w regulacjach krajowych wymaga pewnego uszczegółowienia lub przyzwolenia na konflikt z zasadą praworządności i jako sposób rozwiązania proponuje wykładnię dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny lub NSA. Tak szeroki materiał badawczy zawarty w pracy powinien pozwolić Autorowi na sformułowanie konkretnych kierunków nowelizacji obowiązującego prawa.

3. Wątpliwości w świetle obowiązującego prawa budzi wniosek Autora zawarty na stronie 174, aby MP2P sporządził zespół autorów, w skład którego, każdorazowo

musiałyby wchodzić osoba z wykształceniem wyższym prawniczym oraz architekt lub urbanista. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. D. U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.) projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządzają osoby, które posiadają określone kwalifikacje, w tym w zakresie urbanistyki, architektury i zagospodarowania przestrzennego. Ponadto zgodnie z art. 11 cytowanej ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta ma obowiązek wystąpienia o uzgodnienie projektu studium poprzedzającego uchwalenie planu z szeregiem organów, w tym regionalnego dyrektora ochrony środowiska, wojewódzkiego konserwatora zabytków, ministra właściwego do spraw zdrowia, itd. Analogiczne wymogi dotyczą projektu planu. Wątpliwości może tu budzić zatem fakt, aby do tego zespołu dołączać obligatoryjne osoby o podobnych kwalifikacjach.

4. Wartość merytoryczną pracy podniosłaby rezygnacja ze zbyt publicystycznych i nie zawsze gramatycznych zwrotów, takich jak przykładowo „kolejną bolączką.....” str. 172, „jak wiele jest jeszcze do zrobienia.....” s. 177, czy „wpierw obowiązywały przepisy.....” s.221 „wpierw odniesiono się do pojęcia” s.5, itp.

5. Sugerowałabym w przyszłej publikacji rezygnację ze zbyt często używanego zwrotu „w mojej ocenie”. Zwrot ten jest zbędny, ponieważ jest oczywiste, że poglądy nie oznaczone odwołaniem do przypisów, są poglądami własnymi Autora.

6. Pożądane też wydaje się uzupełnienie, przed ewentualną publikacją pracy, bibliografii o aktualne teksty jednolite niektórych wykorzystanych aktów normatywnych, co nie jest winą Autora, a lawinowo zmieniających się tekstów aktów prawnych.

IV. Konkluzja

Powyższe uwagi nie obniżają jednak pozytywnej merytorycznej oceny wartości pracy, co wynika zarówno z oceny wiedzy teoretycznej jak również z prawidłowego warsztatu naukowego Doktoranta.

Prezentowana monografia stanowi oryginalne rozwiązanie trudnego problemu naukowego, jakim jest określenie rzeczywistego stopnia wdrażania zasady

zrównoważonego rozwoju w ramach regulacji prawnych i ich stosowania w realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych, a sformułowane wnioski pokazują, że nieprecyzyjne i niekompletne regulacje prawne oraz niewystarczająca świadomość potrzeby realizacji zrównoważonego rozwoju powodują, że konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju nie jest w wystarczającym stopniu realizowana w procesach inwestycyjno- budowlanych. Autor wykazał szeroką wiedzę teoretyczną w dziedzinie nauk prawnych oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Oceniam generalnie, że recenzowana rozprawa Pana mgr Piotra Dembickiego spełnia wymogi rozprawy doktorskiej określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789) i może być przyjęta jako rozprawa doktorska, w związku z czym wnioskuję o dopuszczenie Doktoranta do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P. Dembicki', written in a cursive style.