

Warszawa, 23 czerwca 2021 r.

**Recenzja w przewodzie doktorskim mgra Tomasza Szpojankowskiego
- rozprawa pt. „Ingerencja władzy publicznej w prawo własności w procesie
inwestycyjno-budowlanym w polskim systemie prawnym”**

Niniejszą recenzję przedstawiam w związku z wyznaczeniem mnie przez Radę Naukową Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego uchwałą nr 42 z dnia 17 maja 2021 r., na recenzenta w przewodzie doktorskim mgra Tomasza Szpojankowskiego pt. „Ingerencja władzy publicznej w prawo własności w procesie inwestycyjno-budowlanym w polskim systemie prawnym”, napisanej pod kierunkiem naukowym prof. dra hab. Huberta Izdebskiego. Przedmiotem recenzji, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789), jest rozstrzygnięcie, czy w zakresie nauk prawnych:

- (1) stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a Doktorant
- (2) wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną oraz
- (3) umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Ad. (1)

Problematyka ograniczania prawa własności w procesie inwestycyjno-budowlanym jest tematem interesującym, często poruszonym w dyskusjach naukowych, ale tematem, który nie doczekał się we współczesnej polskiej literaturze prawniczej opracowania o charakterze monograficznym, ujmującym tę problematykę przekrojowo tzn. z punktu widzenia różnych gałęzi nauk prawnych. Z tego względu rozprawa mgra Tomasza Szpojankowskiego zasługuje na uznanie, jest cennym wkładem w uporządkowanie tej trudnej problematyki. O szczególnej zawłości podjętej przez Doktoranta problematyki przesądza to, że zagadnienia będące przedmiotem rozprawy nie są domeną jednej gałęzi nauk prawnych, ale stanowią przedmiot zainteresowania zarówno prawa prywatnego, w szczególności prawa cywilnego, ale i publicznego, w tym przede wszystkim prawa konstytucyjnego, administracyjnego jak i prawa międzynarodowego. Naukowe ujęcie tego problemu zatem wymaga od badacza, jak już w latach siedemdziesiątych XX w. wskazywał

Stefan Grzybowski, odnosząc się do trudności teorii prawa w określeniu podstawowych ustaleń odnoszących się do prawa, wyzbycia się kultu ograniczonej kompetencji oraz konieczności wyjścia w pracy naukowej poza perspektywę swojej nauki szczegółowej (S. Grzybowski, *Nauka prawa cywilnego a teoria prawa*, Państwo i Prawo, nr 1 z 1974, s. 68-69), a słowa te w całej rozciągłości odnieść można do problematyki recenzowanej rozprawy. Tym większe zatem uznanie należy się za podjęcie tego tematu mgr. Tomaszowi Szpojankowskiemu.

W rozprawie Doktorant dokonuje zawężenia badanej problematyki ingerencji we własność w procesie inwestycyjno-budowlanym, do analizy w tym zakresie prawa środowiska, prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz prawa budowlanego, choć, co zrozumiałe ze względu na złożoność procesu inwestycyjno-budowlanego, porusza w rozprawie także zagadnienia związane z regulacjami innych obszarów prawa, m.in. prawa wodnego, ochrony zabytków, etc., wiążąc je jednak, na co warto zwrócić uwagę, konsekwentnie z głównym nurtem rozważań.

Doktorant formułuje problem rozprawy klasycznie, mieszcząc się swym ujęciem tematu, w głównym, kształtowanym od XIX w. w związku z rozróżnieniem prawa prywatnego od prawa publicznego we współczesnych naukach prawnych, nurcie rozważań, ogniskujących się wokół problematyki współkształtowania treści własności przez normy prawa inwestycyjno-budowlanego, tj. przepisy z zakresu ochrony środowiska, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz prawa budowlanego, które w Jego ocenie, stanowią przewidziane w art. 140 K.c. przedmiotowe ograniczenie sposobu wykorzystywania tego prawa. Jak wskazuje, w związku ze analizowanymi regulacjami prawa publicznego, korzystanie z nieruchomości zostaje poddane rygorom wynikającym z treści wymogów ochrony środowiska, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę, ewentualnie decyzji o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego. W Jego ocenie te konkretne obwarowania prawne niewątpliwie należą do negatywnej treści prawa własności, ponieważ wymagają w zasadzie uzyskania konsensu prawnego, który polega na takim ukształtowaniu wyniku procesu inwestycyjno-budowlanego, by osiągnąć, także wynikający z art. 140 K.c., obowiązek nieingerowania w sferę uprawnień właściciela sąsiedniej nieruchomości, ale przede wszystkim – w sposób umożliwiający osiągnięcie celów publicznych, tj. ochrony środowiska (wraz z zasadą zróżnicowanego rozwoju), ładu przestrzennego i bezpieczeństwa.

W konsekwencji podstawową metodą służącą Doktorantowi jest metoda obserwacji uzupełniona metodą dogmatyczną. Praca zawiera jednak elementy analiz komparatystycznych jak i analizy historycznej, odnośnie do których zresztą można mieć najwięcej zastrzeżeń (o tym w punkcie „Ad. 2” niniejszej recenzji). Metoda dogmatyczna

bazuje na adekwatnie wybranym orzecznictwie, zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego.

Ad. 2

Doktorant niewątpliwie ma wiedzę teoretyczną z zakresu prawa administracyjnego, konstytucyjnego jak i cywilnego, o czym świadczą liczne fragmenty pracy, w których przedstawia poglądy dotyczące podstawowych zagadnień związanych z tematem pracy, m.in. na kwestie własności czy wolności budowlanej. Jednak w tym zakresie chciałbym poczynić kilka uwag krytycznych odnośnie do sposobu przedstawienia teoretycznych zagadnień prawa własności, w związku z pewnym rozbieżnym spojrzeniem na to zagadnienie w prawie prywatnym, głównie cywilnym, jak i publicznym - konstytucyjnym i administracyjnym. Wydaje mi się, że kwestie te są dość istotne, z teoretycznego punktu widzenia, dla uporządkowania problematyki będącej przedmiotem rozprawy, dlatego pozwolę sobie na szerszy komentarz.

Powszechnie akceptowany pogląd w nauce prawa cywilnego, odnoszący się do konstrukcji prawa własności, opiera się na przekonaniu, że prawo własności nie jest prawem jednolitym. Istnieje zgoda, że jego treść obejmuje co najmniej trzy podstawowe kategorie uprawnień o charakterze podmiotowym, jak *ius possidendi* (prawo posiadania), *ius utendi, fruendi, abutendi* (prawo korzystania, pobierania pożytków, zużycia rzeczy) i *ius disponendi* (prawo rozporządzania, J.Nadler [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1-534*, Tom I, red. E. Gniewek, Warszawa 2004, s. 439).

W nauce prawa cywilnego jako pogląd powszechnie akceptowany, w ślad za poglądami wcześniejszymi, na co zresztą Doktorant wskazuje w rozprawie, przyjęto, że pozytywne definiowanie treści prawa własności, zwłaszcza próby enumeratywnego, wyczerpującego ujęcia uprawnień właściciela, są przedsięwzięciem bezcelowym. Jak zaznacza Władysław Rozwadowski, prawo własności - oznaczające najszersze z możliwych władztwo nad rzeczą - jest prawem elastycznym i nie przestaje przysługiwać właścicielowi nawet wówczas, gdy prawa jego z powodu ograniczeń zostaną zredukowane w stopniu maksymalnym (W. Rozwadowski, *Definicje prawa własności w rozwoju dziejowym*, „Czasopismo Prawo-Historyczne”, 1984, nr 2, s. 14 - na marginesie szkoda, że Doktorant tej pozycji nie uwzględnił w rozprawie). Ponadto w cywilistyce zauważa się występowanie w aktach prawnych regulacji nakładających na właściciela obowiązki, występujące zarówno na gruncie prawa cywilnego, ale także na gruncie prawa administracyjnego (J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 68). Obowiązki te mogą przybrać postać niekorzystania z prawa w pewnym zakresie lub postać obowiązku pozytywnego działania, np. obowiązku korzystania z rzeczy w określony sposób, przy czym dostrzega się także, że

pozytywne określanie obowiązków właściciela jest nader częstym przypadkiem we współczesnym prawie, zwłaszcza administracyjnym.

W prawie cywilnym spotka się dwa generalne poglądy dotyczące istoty tak nakładanych obowiązków na właściciela. Pierwszy pogląd głosi, że obowiązki obciążające właściciela pozostają w granicach prawa własności, drugi sytuuje te obowiązki poza zakresem prawa własności, twierdząc że obciążają one właściciela *ex lege*, stanowiąc niejako korelat prawa własności (E.Skowrońska-Bocian [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1-449(10)*, red. K. Pietrzykowski, Tom I, Warszawa 2011, s. 559). Podkreślić trzeba, że ten drugi pogląd jest logiczną konsekwencją przyjęcia poglądu, że nie można w prawie zakreślać pozytywnych granic prawa własności, stąd wyłącza się obowiązki z treści tego prawa.

Z kolei Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do art. 140 K.c. nie tylko stwierdził, że prawo własności nie jest prawem absolutnym (*ius infinitum*), czyli, że może podlegać ograniczeniom, ale wypowiedział się jednocześnie o istocie tego prawa, na co już nie zwraca uwagi Doktorant w rozprawie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego do istoty prawa własności należą z jednej strony swoboda korzystania z rzeczy (pobieranie pożytków i rozporządzanie rzeczą), z drugiej strony ograniczenia tej swobody, stanowiące granice istoty prawa własności, a w konsekwencji także granice ochrony tego prawa (Orzeczenie TK z 20 kwietnia 1993 r., P 6/92, OTK I/93, poz. 8). Według Trybunału Konstytucyjnego istnieje możliwość pozytywnego kształtowania obowiązków związanych z własnością, bowiem jego zdaniem prawo własności „służy nie tylko ochronie autonomii i samorealizacji jednostki, ale pełni również szereg funkcji ogólnospołecznych” (Wyrok TK z 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dość silnie akcentowana jest więź własności z obowiązkami legitymowanymi nakazami szeroko rozumianego interesu publicznego (Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „z prawa własności wynikają także określone obowiązki społeczne”, „ograniczenia prawa własności znajdują oparcie w argumencie porządku publicznego”, „własność zobowiązuje”), przy czym Trybunał Konstytucyjny wyraźnie nie wypowiedział się co do charakteru prawnego owych obowiązków, nie ustosunkował się do stawianego w prawie cywilnym dylematu, czy są one elementem prawa własności, czy też jego korelatem (J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 317-318). Wydaje mi się, że te wątki powinny być rozwinięte w rozprawie doktorskiej, bowiem stanowią one inny, niż cywilistyczny, punkt widzenia na kwestie prawa własności a często pomijane są w dyskusji publicznej właśnie nad kwestią ograniczania prawa własności w procesie inwestycyjno-budowlanym. Przykładem mogą tu być obowiązujące dziś poglądy doktrynalne, powielane także w orzecznictwie sądów administracyjnych, odnoszące się do niemożności pozytywnego kształtowania planem miejscowym czy decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu sfery uprawnień właścicielskich, poglądy

zresztą, co trzeba dodać, nie mające zakorzenienia, ani w prawie powszechnie obowiązującym, ani w rzeczywistości przy jego stosowaniu. Doktorant dotyka niejako tych problemów, odwołując się do poglądów Huberta Izdebskiego, o ograniczeniach własności „od wewnątrz” i „od zewnątrz”, czy do kwestii społecznej funkcji prawa własności, ale w moim odczuciu, są to nieco inne perspektywy tego zagadnienia niż problem pozytywnego kształtowania prawa własności na gruncie prawa prywatnego i publicznego, a w konsekwencji dylemat, czy regulacje prawne tego typu są elementem uprawnień właściciela, czy raczej ich korelatem, a zagadnienia te mają istotne znaczenie dla tezy rozprawy, mówiącej o analizowanych przepisach prawa publicznego, jako przepisach ograniczających własność.

Jak już było to sygnalizowane we wstępie, fragmenty o charakterze porównawczym nie są interesującymi stronami rozprawy. Doktorant nie przeprowadził w tym zakresie żadnych badań, ograniczył się do przedstawienia poglądów opisanych w polskiej literaturze. Wydaje się, że korzystając z metod komparatystycznych, należałoby jednak wskazać różnice w podejściu do kwestii ograniczania własności w innych niż polski systemach prawnych a nie poprzestać jedynie na wskazaniu już prezentowanych poglądów. Do pewnego stopnia takie podejście można zrozumieć, bowiem Doktorant, wychodząc z prezentowanej na wstępie niniejszej recenzji tezy, skupił się na wskazaniu najistotniejszych jego zdaniem przepisów ograniczających prawo własności, nie mniej jednak, skoro w doniesieniu do prawa polskiego podejmuje problematykę dogmatyczną, powinien także głębiej wejść w problematykę dogmatyczną analizowanych systemów prawnych innych państw. Podobnej natury zarzuty, zbyt opisowego a mało dogmatycznego charakteru wywodów, można odnieść do fragmentów rozprawy obejmujących historyczną analizę stanu prawnego. Szkoda, że w tej części Doktorant nie odniósł się do sportu z lat osiemdziesiątych XX w. z jakim mieliśmy do czynienia w literaturze przedmiotu, w związku z orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego odnośnie do roli planu miejscowego, jako aktu ograniczającego własność, a tym samym do kwestii prawa do zabudowy, jako prawa o charakterze wolnościowym. Poglądy te na długo przed wprowadzeniem w Polsce systemu demokratycznego i gospodarki wolnorynkowej zaczęły kształtować poglądy prawnicze na temat prawa własności w kontekście reglamentowania korzystania z przestrzeni przez akty prawne stanowione przez organy administracji publicznej.

Także podsumowanie rozprawy budzi wątpliwości, w związku z zawartą w niej analizą treści projektowanego kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Wydaje się, że podsumowanie winno służyć raczej określeniu pól badawczych (postulatów badawczych), które w związku z przeprowadzoną analizą nie zostały dostatecznie zbadane a mogą mieć znaczenie dla analiz zawartych w rozprawie. O ile Doktorant chciał przedstawić problematykę projektowanych regulacji prawnych, mógł włączyć je do głównego nurtu rozważań.

Ad. 3

Nie budzi mojej wątpliwości to, że Doktorant wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, o czym świadczy prawidłowe formułowanie przez Niego problemu badawczego w wybranej perspektywie badawczej (w tym wypadku formalno-dogmatycznej), ale także i posługiwanie się metodami badawczymi właściwymi dla prawa.

W zakresie umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej można zgłosić jedynie nieliczne uwagi, skierowane, jak już wskazałem, do tych fragmentów rozprawy, które odnoszą się do rozwiązań prawnych innych państw, jak i do fragmentów opisujących polskie historyczne rozwiązania prawne, w zakresie procesu inwestycyjno-budowlanego, w aspekcie ograniczania przepisami powszechnie obowiązującymi prawa własności.

Na zakończenie recenzji chciałbym podkreślić, że wszelkie krytyczne uwagi, jakie w niej zawarłem, służą przede wszystkim przemyśleniu struktury rozprawy - jak wskazałem objętościowo obszernej - pod kątem jej publikacji, gdyby Doktorant taką publikację planował. W moim odczuciu bowiem, z wielu części rozprawy można w przypadku jej publikacji zrezygnować, w szczególności skupić się na przepisach i dogmatyce o znaczeniu zasadniczym, pominąć analizy porównawcze i historyczne, zweryfikować treść podsumowania, co będzie sprzyjało zwartości pracy i uczytelni jej tezę.

* * *

W konkluzji stwierdzam, że rozprawa mgra Tomasza Szpojankowskiego kwalifikuje się do nadania dalszego biegu przewodowi doktorskiemu, w ramach którego rozprawa została przedstawiona Radzie Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego.



