

Wiązowna, dnia 21 marca 2020 r.

Prof. dr hab. Stanisław Wrzosek
Katolicki Uniwersytet Lubelski
Jana Pawła II
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego
i Administracji
Zastępca Dyrektora Instytutu Nauk Prawnych

RECENZJA

dorobku naukowego doktora Jacka Jaworskiego,
w tym rozprawy habilitacyjnej
pt. *Ochrona właściciela nieruchomości sąsiedniej w procesie planistycznym*
i budowlanym

(wyd. C. H. Beck, Warszawa 2019, ss. XXXVI + 263,
ISBN 978-83-8158-699-3)

I. Osoba Habilitanta

Doktor Jacek Jaworski, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, studia prawnicze odbył na Wydziale Prawa i Administracji UKSW. W 2002 r. uzyskał dyplom potwierdzający otrzymanie tytułu zawodowego magistra (prawa) na podstawie ukończonych studiów wyższych magisterskich w zakresie prawa oraz na podstawie obrony pracy magisterskiej pt. *Reglamentacja zawodów rynku nieruchomości* napisanej pod kierunkiem: prof. dra hab. Zygmunta Niewiadomskiego. W dalszej kolejności w 2003 r. uzyskał kolejny dyplom potwierdzający otrzymanie tytułu zawodowego magistra w zakresie kanoniczno-cywilnym na podstawie ukończonych studiów magisterskich na kierunku prawo kanoniczne oraz na podstawie obrony pracy magisterskiej pt. *Charakterystyka postępowania administracyjnego w sprawach o wywłaszczenia* napisanej pod kierunkiem prof. dra hab. Zbigniewa Cieślaka. Ponadto również w 2003 r. na Wydziale Prawa Uniwersytetu Technicznego w Dreźnie (Republika Federalna Niemiec) uzyskał stopień magistra praw: LL.M (Europe Integration) na podstawie rozprawy *Öffentlich-rechtliche Beschränkungen des freien Kapital- und Personenverkehrs in der UE im Vorfeld des Beitritts der Republik Polen zur EU an den Beispielen des Immobilienerwerbs durch Deutsche in Polen und der Freizügigkeit der polnischen Arbeitnehmer in Deutschland*. Następnie Habilitant pod kierunkiem prof. dra hab. Zygmunta Niewiadomskiego przygotował i obronił rozprawę doktorską pt. *Reglamentacja*

zawodów rynku nieruchomości (recenzentami rozprawy doktorskiej byli: prof. dr hab. Zbigniew Cieślak i prof. dr hab. Wojciech Szwajdler). W 2009 r. Rada Wydziału Prawa i Administracji UKSW nadała J. Jaworskiemu stopień naukowy doktora nauk prawnych w zakresie prawa.

Od 2008 r. Habilitant jest zatrudniony w Katedrze Postępowania Administracyjnego WPiA UKSW. Najpierw był zatrudniony na stanowisku asystenta, a od 2009 r. jest zatrudniony na stanowisku adiunkta.

Od 2008 r. Habilitant prowadzi zajęcia dydaktyczne w ramach kierunku „prawo” i kierunku „administracja” na WPiA UKSW. Habilitant prowadzi zajęcia z zakresu postępowania administracyjnego i postępowania przed sądami administracyjnymi, a także prawa budowlanego oraz prawnych zagadnień zagospodarowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami. Opiniowany był opiekunem naukowym 30 obronionych prac magisterskich i licencjackich.

W l. 2013 – 14 Habilitant uczestniczył w projekcie naukowo-badawczym pt. „Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym” jako jeden z wykonawców zadania „Opracowanie klasyfikacji publicznoprawnych ograniczeń jawności i problemów stosowania prawa z uwzględnieniem orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego” (projekt realizowany przez UKSW, UW, Wyd. C.H. Beck i NCP-I).

Należy więc stwierdzić, że Habilitant – pomimo krótkiego stażu naukowego – jest doświadczonym pracownikiem naukowo-dydaktycznym prowadzącym zajęcia dydaktyczne w oparciu o realizowane przez siebie badania naukowe, przede wszystkim z zakresu nauki prawa administracyjnego, w tym postępowania administracyjnego.

II. Dorobek naukowy

1. Ogólna charakterystyka

Po uzyskaniu stopnia naukowego doktora J. Jaworski swoje zainteresowania naukowo-badawcze skoncentrował przede wszystkim na zagadnieniach z obszaru nauki prawa administracyjnego, a przede wszystkim postępowania administracyjnego. W obszarze prawa administracyjnego Habilitant zajmował się zagadnieniami dotyczącymi prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego. Zagadnienia te nie zdominowały jednak całkowicie jego dorobku, gdyż podejmował także inne kwestie, między innymi związane z funkcjonowaniem samorządu zawodowego i samorządu terytorialnego. Należy więc

stwierdzić, że zainteresowania naukowe Habilitanta były bardzo zróżnicowane, poczynając od kwestii związanych z czynnościami notarialnymi poprzez kwestie stosunku administracyjnoprawnego (pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej) do zagadnień związanych z ochroną środowiska i krajobrazu. Jednocześnie jednak nasuwa się spostrzeżenie, że prawie wszystkie artykuły są referatami wygłoszonymi podczas konferencji naukowych i zostały opublikowane w materiałach pokonferencyjnych.

Zainteresowanie się kwestiami interesu prawnego i sporów w relacjach sąsiedzkich przyczyniły się w znacznej mierze do analizy oraz zaproponowania nowych rozwiązań dotyczących planowania i prawa budowlanego. Opublikowane przez Habilitanta artykuły w tym zakresie stanowią ważny wkład w rozwój badań w tych dziedzinach. Przemyślenia we wskazanych zakresach stanowiły – jak można domniemywać – asumpt do przygotowania monografii wskazanej we wniosku jako osiągnięcie naukowe stanowiące podstawę do ubiegania się o stopień naukowy doktora habilitowanego.

Do osiągnięć badawczych powiązanych z kwestiami planowania przestrzennego i procesu budowlanego można zaliczyć następujące publikacje: *Ochrona praw nabytych w prawie budowlanym* (w:) *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda* (red. J. Niczyporuk), Paryż 2011; *Legal instruments used by inhabitants to influence commune spatial* (w:) *Administrative Law and Science in the European Context*, Szczecin 2017 [współautorstwo]; *Problematyka władztwa planistycznego gminy – wybrane zagadnienia z perspektywy 25-lecia funkcjonowania samorządu terytorialnego* (w:) *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania* (red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz), Warszawa 2016 [współautorstwo]; *Zasada ochrony interesu indywidualnego w planowaniu przestrzennym* (w:) *Zasady w prawie administracyjnym, teoria, praktyka, orzecznictwo* (red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala), Warszawa 2018; *Decyzja o warunkach zabudowy jako instrument rozpraszania budynków* (w:) *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy* (red. T. Bąkowski), Gdańsk 2018; *Przyczyny ograniczonego zakresu pokrycia planami w miastach na prawach powiatu z perspektywy konkurencyjności reżimów zabudowy prowadzonej na podstawie planów miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy* (w:) *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu, diagnoza problemu* (red. T. Mądry, E. Topolnicka), Poznań 2018; *Analiza sprzeciwu do zgłoszenia budowlanego z perspektywy wartości aksjologicznych* (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego* (red. J. Zimmermann), Warszawa 2017; *Ochrona wód w aspekcie zabudowy terenów zalewowych* (w:) *Ochrona prawna zasobów naturalnych* (red. E. Kruk, G. Lubeńczuk, J. Stelmasiak), Lublin 2018. Wskazane publikacje świadczą nie tylko o dobrej

znajomości Autora podejmowanych zagadnień, ale również o jego możliwościach prezentowania nowych rozwiązań w zakresie podejmowanych tematów.

Wśród osiągnięć naukowych związanych z innymi nurtami badawczymi, które są związane z działalnością badawczą Habilitanta, przede wszystkim należy wskazać na podejmowaną tematykę funkcjonowania samorządu zawodowego. W 2014 r. Habilitant jako współautor opublikował w materiałach pokonferencyjnych artykuł pt. *Zawód urbanisty – wnioski de lege lata i de lege ferenda w kontekście działań deregulacyjnych*, „Metropolitan” 2/2014. J. Jaworski jest również współautorem zachęcającej do dyskusji publikacji *Zniesienie samorządu zawodowego urbanistów. Uwagi na tle wyroku TK z 24.03.2015 r.*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 6 z 2016 r. Autorzy w tej publikacji wyrazili sprzeciw wobec uznania przez Trybunał Konstytucyjny przepisów deregulacyjnych jako zgodnych z Konstytucją.

Zbliżoną sferą zainteresowań naukowych jest kwestia uprawnień do wykonywania zawodu lekarza. Autor podszedł w tym zakresie do zagadnienia z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego. Został w tym zakresie przygotowany i opublikowany referat pt. *Nabywanie uprawnień do wykonywania zawodu lekarza w Polsce przez obywateli Ukrainy* (w:) *Internacjonalizacja administracji publicznej* (red. Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski, Warszawa 2015).

Kolejną sferą zainteresowań naukowych Habilitanta są kwestie bezpieczeństwa obrotu prawnego. W tym zakresie można wskazać rozdział w pracy zbiorowej zatytułowany *Zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej* (w:) *Szczególne środki zaskarżenia w ujęciu komparystycznym* (red. D. Gil), Lublin 2013.

Można jeszcze wskazać na inne sfery działań badawczych Habilitanta, między innymi kwestie związane z koncepcją rozwoju nauki prawa administracyjnego. Przykładem w tym zakresie jest artykuł *Sytuacja administracyjnoprawna – wybrane zagadnienia z perspektywy nauczania Jana Bocia*, „Opolskie Studia Administracyjnoprawne” XVI(1), Opole 2016, w którym Autor odniósł się do kwestii zastąpienia w nauce prawa administracyjnego pojęcia stosunku administracyjnoprawnego innym określeniem.

Ważną pozycją w dorobku Habilitanta jest monografia *Aktualizacja opłaty za użytkowanie wieczyste oraz pierwokup ustawowy*, Warszawa 2013 (ss. XIX + 132). W monografii tej Autor przedstawił zagadnienia związane z procesem przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Istotę publikacji stanowiły zagadnienia procesowe związane z aktualizacją opłaty za użytkowanie wieczyste. Ostatnia część publikacji poświęcona została omówieniu zagadnień związanych z omówieniem treści prawa pierwokupu.

Istotnym uzupełnieniem dorobku Habilitanta jest współudział w następujących publikacjach: P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2014; J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski: *Leksykon prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2016 oraz J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, A. Wolanin: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck 2016.

W sumie, Habilitant w załączniku do wniosku o przeprowadzenie postępowania habilitacyjnego wymienił (i przesłał w formie papierowej) 23 artykuły, w których w zdecydowanej większości jest współautorem. Publikacje te są zamieszczone przede wszystkim w wydawnictwach pokonferencyjnych. Wskazał także na 1 monografię (oprócz monografii przedstawionej jako osiągnięcie naukowe będące podstawą złożenia wniosku) i 2 publikacje będące komentarzami do ustaw, których jest współautorem.

2. Ocena dorobku

W świetle powyższych ustaleń uważam, że dorobek naukowy doktora Jacka Jaworskiego jest poważny i zróżnicowany, obejmuje bowiem różne wątki badawcze. Swoje artykuły Habilitant zamieścił przede wszystkim w materiałach pokonferencyjnych opublikowanych przez prestiżowe wydawnictwa. Warsztat naukowy, którym się posługuje, odznacza się rzetelnością oraz gruntowną znajomością aktów normatywnych i praktyki działania administracji publicznej oraz wymiaru sprawiedliwości w Polsce. W podejmowanych badaniach dr Jacek Jaworski wykorzystuje swoją wiedzę teoretyczną, mającą swe źródła zarówno w przeprowadzonych badaniach naukowych, jak i w literaturze przedmiotu, a także nabyte – poza pracą w uczelni wyższej – doświadczenie zawodowe.

W rezultacie stwierdzam, że dorobek Habilitanta jest naukowo wartościowy i wystarczający do przeprowadzenia postępowania habilitacyjnego.

III. Rozprawa habilitacyjna

1. Problematyka, cel i podstawa badawcza

Publikacją wskazaną przez Habilitanta jako osiągnięcie naukowe stanowiące podstawę do ubiegania się o stopień naukowy doktora habilitowanego jest monografia: *Ochrona prawna właściciela nieruchomości sąsiedniej w procesie planistycznym i budowlanym* (Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2019, ss. XXXVI + 263, ISBN 978-83-8158-699-3).

Monografia została poświęcona administracyjnoprawnej ochronie uprawnień właścicielskich realizowanej z perspektywy właścicieli nieruchomości sąsiednich. Autor postanowił odpowiedzieć na dwa -według niego – zasadnicze pytania, a mianowicie: 1) czy „sąsiadujący” właściciele nieruchomości mogą brać udział w administracyjnych postępowaniach dotyczących procesów planistycznych i budowlanych?; 2) kiedy i w jakim zakresie są oni ograniczeni i czy w takich przypadkach ich interesy prawne podlegają ochronie? Praca swym zakresem obejmuje nie tylko postępowanie budowlane, ale – co jest w pełni uzasadnione – dotyka również procesu planistycznego. W publikacji Autor stara się pogłębić problematykę interesu prawnego, co odzwierciedliło się w konstrukcji opracowania. Autor wyszedł z założenia, że każdy spór w relacjach sąsiedzkich wiąże się ze zbadaniem interesu prawnego. W rozważaniach budowę interesu prawnego oparto na dwóch elementach: naruszeniu sfery prawnej i przepisie szczególnym. Zaprezentowane w monografii spojrzenie jest w zasadzie rozważaniem kwestii ochrony interesu prawnego, w którym kwestie związane z zagospodarowaniem przestrzennym, a następnie realizacją inwestycji budowlanej, są egemplifikacją tez postawionych przez Autora. We właściwy sposób Habilitant stara się ukazać i przeanalizować legitymację skargową opartą na naruszeniu interesu prawnego. Na uwagę zasługuje nie tylko spojrzenie na kwestię z punktu widzenia realizacji procesu budowlanego, ale w nie mniejszym stopniu z punktu widzenia możliwości zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Autor wychodzi bowiem ze słusznego założenia, że w planowaniu należy uwzględniać prawo własności oraz interesy prawne osób trzecich. Postawiona została przy tym teza, że pro obywatelska in pro własnościowa postawa ze strony organów sądowych może być właśnie zaweryfikowana z praktycznego punktu widzenia w przypadku ochrony tych podmiotów, które szukają poszanowania własności w relacjach sąsiedzkich.

Autor oparł się na szerokiej bazie źródłowej. W monografii wykorzystanych zostało prawie 240 publikacji naukowych. Autor wykorzystał do rozważań nie tylko polską literaturę, ale również niemiecko- i angielskojęzyczną. Wnioski wyciągnięte na podstawie analiz materiału źródłowego pozwoliły Autorowi na rzetelne przedstawienie swoich opinii i propozycji nowych koncepcji działania administracji publicznej.

W sumie temat rozprawy, cel oraz podstawy badawcze (literatura naukowa, źródła prawa i orzecznictwo) należy ocenić pozytywnie.

2. Treść i konstrukcja rozprawy

Monografia wskazana przez Habilitanta jako osiągnięcie naukowe stanowiące podstawę do ubiegania się o stopień naukowy doktora habilitowanego (*Ochrona prawna właściciela nieruchomości sąsiedniej w procesie planistycznym i budowlanym*) prócz Wykazu skrótów (s. XI - XIV), Wykazu literatury (s. XV – XXX), Wykazu aktów prawnych (s. XXXI – XXII), Wykazu orzecznictwa (s. XXXIII – XXXVI) i Rozdziału 7 Konkluzje (s. 249 – 263) obejmuje sześć rozdziałów (s. 1 – 247).

Do właściwego ujęcia podjętej problematyki niewątpliwie przyczyniło się precyzyjne przedstawienie celu badawczego, który został określony jako *zbadanie, określenie i ocena zakresu ochrony uprawnień właścicielskich realizowanej z perspektywy właścicieli nieruchomości sąsiednich* (s. 1). Autor konsekwentnie w pracy realizował postawione na początku założenie. Świadczy o tym konstrukcja pracy, w której następuje stopniowe przechodzenie od kwestii podstawowych (np. analiza pojęcia „nieruchomość sąsiednia” do zawartych w końcowych partiach ocen rozwiązań prawnych (np. regulacji zawartych w tzw. „specustawach”).

Rozdział pierwszy ukazuje pojęcia nieruchomości sąsiedniej oraz procesu planistycznego i budowlanego. Na tym tle Autor przechodzi do kwestii rozumienia interesu prawnego. To zagadnienie ukazane zostało nie tylko z punktu widzenia prawa i postępowania administracyjnego, ale także z cywilnoprawnego punktu widzenia.

Rozdział drugi dotyczy aksjologicznych podstaw procesu planistycznego i budowlanego. Autor podjął się analizy zagadnienia, czy ze względu na relacje sąsiedzkie prawo do zabudowy stanowi „element własności”? Na uwagę zasługują rozważania, w których własność została ukazana jako wartość i źródło interesów prawnych właściciela nieruchomości sąsiedniej.

Rozdział trzeci przedstawia rozważania dotyczące optymalizacji stosunków sąsiedzkich. Autor kwestię tę przedstawił jako zadanie publiczne. Została w nim postawiona słuszna teza, że własność jest dobrem istotnym zarówno z punktu widzenia interesu prawnego indywidualnego, jak i publicznego.

Rozdział czwarty Autor poświęcił zasadniczemu dla całej publikacji wypracowaniu treści pojęcia interesu prawnego otwierającego właścicielowi nieruchomości sąsiedniej uprawnienia do udziału w procesach planistycznym i budowlanym. Autor w swych rozważaniach wskazał dwuelementowy charakter tego interesu prawnego. Na podstawie przeprowadzonej analizy wysunął wniosek, że tymi elementami są: naruszenie sfery prawnej i przepis szczególny. Odrębnie została omówiona zależność pomiędzy tymi elementami w

przypadku strony pierwotnej i strony wtórnej, której status powinien wynikać z akcesoryjnego powiązania ze stroną pierwotną.

Rozdział piąty zawiera pogłębioną analizę ochrony interesów prawnych właścicieli nieruchomości sąsiednich w procesie planistycznym. Analiza została przeprowadzona z punktu widzenia dwóch obowiązujących w polskim prawie zagospodarowania przestrzennego reżimów, a mianowicie wynikającego z ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wynikającego z warunków zabudowy w przypadku braku obowiązujących na danym terenie planów miejscowych. Autor wskazał na możliwość wyróżnienia w inny niż cywilistyczny sposób tzw. pozytywnej strony własności przy planowaniu (każdy właściciel ma prawo do zagospodarowania terenu) i strony negatywnej (ochrona własnego interesu przy zagospodarowaniu innych, okolicznych terenów).

Konsekwencją przeprowadzonych rozważań jest rozdział szósty zawierający analizę środków ochrony interesów prawnych właścicieli nieruchomości sąsiednich w procesie budowlanym. Z perspektywy procesu budowlanego zostały wyróżnione trzy grupy przepisów odnoszących się do strony, a mianowicie dotyczące: pozwoleń na budowę; samowoli budowlanej; inwestycji celu publicznego. Omawiając trzecią grupę przepisów, Habilitant wyraża swoją negatywną opinię o nich stwierdzając, że przy ich stosowaniu ochrona właścicieli nieruchomości sąsiednich jest bardzo utrudniona.

3. Strona formalna pracy

Praca od strony formalnej nie nasuwa zastrzeżeń. Nie ma nieprawidłowości w zakresie posługiwania się tzw. aparatem naukowym (przypisy, skróty, bibliografia). Język pracy jest jasny i precyzyjny. Pkt 1.1. w Rozdziale 1. zawiera podstawowe elementy wymagane we wstępach w pracach kwalifikowanych, do których zalicza się oceniana monografia (rozprawa habilitacyjna). Na pozytywną ocenę zasługuje umiejętne zastosowanie metod badawczych (metody dogmatycznej i metody prawno-historycznej), dzięki którym Autor w pełni osiągnął postawiony cel badawczy. Należy przy tym zwrócić uwagę na bardzo dużą erudycję Autora.

4. Uwagi

Praca z całą pewnością mieści się w ramach dyscypliny naukowej „nauki prawne”. Autor swobodnie porusza się zarówno po obszarach prawa administracyjnego, jak i prawa cywilnego. Zdecydowanie przeważa jednak ujęcie prawno-administracyjne. Habilitant na marginesie rozważań o charakterze prawnym wykazał się także znajomością innych elementów związanych z planowaniem przestrzennym i inwestycyjnym procesem budowlanym

Na pozytywną ocenę z pewnością zasługuje konsekwentne prezentowanie przez Autora swoich poglądów oraz zachowanie ciągłości i spójności wyводу. Na wysoką ocenę zasługuje także skrupulatne dokumentowanie wszelkich zaczerpniętych z literatury ujęć prezentowanych zagadnień.

5. Ocena całościowa rozprawy

W końcowej ocenie należy podkreślić, że podjęta przez Autora w pracy problematyka odpowiada randze rozprawy habilitacyjnej. Temat pracy jest poznawczo interesujący i dobrze wpisuje się w prowadzone badania nad funkcjonowaniem administracji publicznej i rozwojem prawa administracyjnego. Wskazane przez Autora cele badawcze zostały zrealizowane prawidłowo. Praca oznacza się – jak to już zostało wyżej wskazane – logicznym i spójnym wywodem. Przedstawione przez Autora opinie i wnioski są gruntownie udokumentowane oraz wyważone.

W rezultacie rozprawa znacząco poszerza stan wiedzy związanej z prawnoadministracyjnymi aspektami ochrony właścicieli nieruchomości sąsiednich w trakcie procesu planistycznego i procesu budowlanego.

IV. Wnioski końcowe

Na podstawie przedstawionych wyżej rozważań jednoznacznie stwierdzam, że rozprawa habilitacyjna i pozostały dorobek naukowy dra Jacka Jaworskiego w zupełności odpowiadają wymogom ustawowym oraz uzasadniają nadanie Mu stopnia naukowego doktora habilitowanego w dyscyplinie nauk prawnych.

W pełni zatem wyrażam opinię, że Habilitant po otrzymaniu stopnia naukowego doktora wniósł znaczny wkład w rozwój nauk prawnych, w tym nauk administracyjnoprawnych, i związku z tym wnoszę o dopuszczenie dra Jacka Jaworskiego do dalszego postępowania habilitacyjnego oraz o nadanie mu w razie pozytywnego wyniku tego postępowania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych.

