

Recenzja

osiągnięć naukowych dra Bartosza Majchrzaka oraz Jego aktywności naukowej

wraz z opinią

w sprawie nadania drowi Bartoszowi Majchrzakowi
stopnia doktora habilitowanego

I. Wprowadzenie:

Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (*Dz. U. z 2016 r., poz. 882*) do postępowania habilitacyjnego może zostać dopuszczona osoba, która: 1) posiada stopień doktora oraz 2) osiągnięcia naukowe uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące znaczny wkład autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej oraz 3) wykazuje się istotną aktywnością naukową.

II. Pan dr Bartosz Majchrzak jest absolwentem Wydziału Prawa Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Na Wydziale tym ukończył on w 2002 r. Stacjonarne Studium Prawa i obronił pracę magisterską pt. „Organy administracji architektoniczno-budowlanej” pod kierunkiem prof. zw. dra hab. Zygmunta Niewiadomskiego. Habilitant jest ponadto magistrem prawa kanonicznego, na którym w tymże roku 2002 obronił pracę magisterską w zakresie kanoniczno-cywilnym pod tytułem „Przygotowanie zawodowe młodocianych”. Następnie, po odbyciu na Wydziale Prawa studiów doktoranckich, w roku 2007 obronił on pracę doktorską pt. „Przenikanie się regulacji materialno prawnej i procesowej w procedurze zgłoszenia robót budowlanych”, której promotorem był prof. UKSW dr hab. Zbigniew Cieślak. Zdatość ówczesnego mgra Bartosza Majchrzaka do pracy naukowej wykazał również przebieg publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Po ukończeniu studiów ówczesny magister Bartosz Majchrzak pracował jako asystent w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Następnie po uzyskaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych, Habilitant podjął pracę jako adiunkt w Katedrze Nauki Administracji i

Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji na tym samym Uniwersytecie i tam pracuje po dziś dzień. Ponadto Habilitant pracuje na stanowisku adiunkta w Wyższej Szkole Informatyki Stosowanej i Zarządzania w Warszawie. W tych warunkach pierwszą przesłankę dopuszczenia dra Mariusza Swory do postępowania habilitacyjnego należy traktować jako spełnioną.

III. Ogólna ocena całokształtu dorobku naukowego dra Bartosza Majchrzaka z okresu po uzyskaniu stopnia naukowego doktora:

Na dorobek naukowy dra Bartosza Majchrzaka, uzyskany po otrzymaniu stopnia doktora nauk prawnych składają się ogółem 54 publikacje. Jest to ilość bardzo pokaźna, świadcząca o powiększeniu w imponujący sposób dorobku naukowego od momentu uzyskania stopnia naukowego doktora nauk prawnych. Problematyka w nich podejmowana obejmuje sześć zasadniczych nurtów badawczych. Stanowią je:

- 1) prawo administracyjne procesowe, która przewijała się w 16 publikacjach Habilitanta;
- 2) wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, a w szczególności prawa budowlanego, które Habilitant podejmował w 12 swych publikacjach oraz prawa ochrony środowiska, któremu Habilitant poświęcił 3 swe publikacje;
- 3) problematyka aksjologiczna prawa administracyjnego, której Habilitant poświęcił 7 publikacji;
- 4) zagadnienia prawnych form działania administracji publicznej, która poruszana była w 6 publikacjach Habilitanta;
- 5) problematyka jawności działania administracji publicznej, którą Habilitant podejmował w 4 swych publikacjach;
- 6) zagadnienia nauki administracji, której Habilitant podejmował w 3 swych publikacjach.

Tak zrekonstruowane spektrum zainteresowań badawczych dra Bartosza Majchrzaka upoważnia do twierdzenia, że zakres Jego zainteresowań badawczych jest rozległy, a dominować zdaje się w niej dość zdecydowanie problematyka proceduralna. Spośród 54 publikacji wymienionych przez Habilitanta co najmniej w 16 podejmowana była problematyka związana z procedurą administracyjną. Natomiast wskazana przez Habilitanta praca

zatytułowana „*Problem delimitacji regulacji administracyjnoprawnej w systemie prawnym (w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*”, opublikowana w 2015r. – jako osiągnięcie naukowe, o którym stanowi przepis art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach naukowych i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2016, poz. 882) dotyczy odmiennej problematyki, a mianowicie niezwykle doniosłej problematyki odgraniczenia (rozgraniczenia, czy delimitacji) prawa administracyjnego od innych gałęzi prawa. Pracę tę Habilitant określił jako Jego główne osiągnięcie naukowe.

IV. Ocena dysertacji habilitacyjnej:

Przechodząc do oceny publikacji wskazanej przez Habilitanta jako opracowania, o którym mowa w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach naukowych i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2016, poz. 882) i zarazem największego osiągnięcia naukowego Habilitanta na wstępie stwierdzić wypadnie, że choć wytyczenie pola badawczego należy wyłącznie do autora dzieła, co stanowi przejaw wolności nauki oraz prowadzenia badań naukowych, to jednak decyzja w powyższym zakresie podlega ocenom, zwłaszcza w ramach procedur o uzyskanie stopnia, czy tytułu naukowego. W związku z powyższym nasuwa się refleksja, że Habilitant chyba niepotrzebnie sprowadził ten niezwykle doniosły tak z teoretycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia problem do jego postrzegania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, gdyż ze względu na znaczenie tego problemu zasadnym byłoby osadzenie go w znacznie szerszym spektrum. Można też powiedzieć, że dokonanego przez Habilitanta zakreslenia pola badawczego w żadnej mierze nie tłumaczy okoliczność, że jest On zatrudniony w charakterze asystenta sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Wszakże problem rozgraniczenia prawa administracyjnego od innych gałęzi prawa pojawia się bardzo często w orzecznictwie innych sądów: tak sądów administracyjnych, jak i sądów powszechnych. Problem ten pojawia się także w działalności organów administracji publicznej. Nie jest obcy także na gruncie nauki prawa.

Jako przykład regulacji prawnych, w których problem ten pojawia się jako problem delimitacji pomiędzy prawem administracyjnym a prawem cywilnym, można wskazać regulacje prawne dotyczące odszkodowania z tytułu

wywłaszczenia: tak tego formalnego, uregulowanego w przepisach rozdziału 4 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (*Dz. U. z 2015, poz. 1774 ze zm.*), jak i z tytułu tzw. wywłaszczenia podziałowego, uregulowanego w przepisie art. 98 ust. 1 tej ustawy, czy tzw. wywłaszczenia scaleniowo-podziałowego, o którym mowa w art. 105 ust. 4 tej ustawy. Przepisy te niejednokrotnie stały się przedmiotem kontrowersji dotyczących tak fundamentalnych kwestii, jak charakter prawny: administracyjno-, czy cywilnoprawny, roszczeń odszkodowawczych ze wskazanych wyżej tytułów, a w dalszej konsekwencji kontrowersji dotyczących możliwości zbywania roszczeń odszkodowawczych, ewentualności przedawniania się ich, czy ewentualności zrzeczenia się ich poprzez złożenie stosownego oświadczenia woli.

Na pochwały nie zasługuje także decyzja Habilitanta o rezygnacji z odwołania się do metod badawczych historycznej oraz komparatystycznej. Nie może nie zastanawiać z jakich powodów, podejmując naukowo problem rozgraniczenia regulacji administracyjnoprawnej od innych gałęzi prawa można ocenić jako zasadne pominięcie okoliczności, że problem ten jest obecny w prawoznawstwie już od czasów starożytnych i nie powołać dla uzasadnienia takiej tezy teorii interesu autorstwa rzymskiego prawnika Domicjusza Ulpianusa z II w. n.e. Podobnie nie może nie zastanawiać z jakich powodów Habilitant postanowił zrezygnować z sięgnięcia do dorobku sądów konstytucyjnych innych państw. Wszak podjęty temat badawczy nie ma charakteru partykularnego, wyłącznie polskiego, lecz uniwersalny. Być może z tych powodów lektura omawianej pracy sprawia wrażenie, że w sensie merytorycznym Habilitant finalnie doszedł do punktu wyjścia, że mianowicie kryterium, a w istocie jednym z kryteriów delimitacji norm prawa administracyjnego od norm przynależących do innych gałęzi prawa jest aksjologia, a więc wartości na których strażą normy tej gałęzi prawa stoja.

Z metodologicznego punktu widzenia wątpliwie wypada przyjęty przez Habilitanta podział prawa na główne gałęzie prawa, jako – według trafnej deklaracji samego Habilitanta – najwyższe jednostki horyzontalnego (poziomego) podziału systemu obowiązującego prawa (s. 80 monografii pt. „Problem delimitacji regulacji administracyjnej w systemie prawnym”), z wyróżnieniem pośród tych gałęzi – obok prawa administracyjnego oraz cywilnego i karnego – prawa konstytucyjnego z argumentacją, że z wyodrębnieniem tej gałęzi prawa, a więc prawa konstytucyjnego „...powiązana

jest szczególnie istotna cecha, ...a mianowicie jego szczególna moc, najwyższa w całym systemie prawnym danego państwa...” (s. 56 monografii habilitacyjnej). Stwierdzenia takie nasuwają pytanie: czy rzeczywiście metodologicznie zasadne są twierdzenia o horyzontalnym (poziomym) podziale prawa na gałęzie oraz wyróżnianie w ramach tego podziału gałęzi prawa konstytucyjnego, skoro argumentami uzasadniającymi to wyróżnienie nie ma być objęcie regulacją jakiejś szczególnej, wyróżnionej według kryterium przedmiotowego, sfery stosunków społecznych, tak jak to jest w przypadku prawa administracyjnego, cywilnego, czy karnego, lecz „...szczególna moc, najwyższa w całym systemie prawnym danego państwa...” ? Czy takie kryterium, jak „...szczególna moc, najwyższa w całym systemie prawnym danego państwa...” można traktować jako kryterium horyzontalne (poziome) ?

W konsekwencji tego nie robią na czytelniku ocenianej monografii większego wrażenia wnioski zawarte w podsumowaniu zamieszczonym na stronach 178 – 179, gdzie cały problem został sprowadzony do tego, co Trybunał Konstytucyjny powiedział na temat zgodności, albo i niezgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją, adekwatności albo i nieadekwatności wskazanego w skardze konstytucyjnej wzorca kontroli konstytucyjności zaskarżonych do Trybunału Konstytucyjnego przepisów, uznania albo i nieuznania legitymacji danego podmiotu do wniesienia skargi konstytucyjnej. Kwestie te mają istotne znaczenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast dla tytułowego problemu delimitacji, a więc rozgraniczenia prawa administracyjnego od innych gałęzi prawa mają znaczenie najwyżej drugorzędne.

Na s. 4 ocenianej monografii podano, że uwzględniono w niej stan prawny na dzień 20 listopada 2015r. I rzeczywiście, powołane w monografii akty prawne obejmują ustawę z dnia 25 czerwca 2015r. o Trybunale Konstytucyjnym (*Dz. U. z 2015, poz. 1064 z późn. zm.*). Natomiast orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przywołane w monografii kończą się na postanowieniu z dnia 9 kwietnia 2014r. Ts 220/11, publ. OTK ZU, II/B 2015, poz. 824. Tymczasem w dniu 12 maja 2015 r. zapadł w Trybunale Konstytucyjnym niezwykle doniosły dla problematyki rozgraniczenia praw administracyjnego od prawa cywilnego wyrok o sygnaturze P 46/13, który dotyczy niezwykle istotnej cechy praw i obowiązków administracyjnych, a mianowicie takich, że prawa te i obowiązki co do zasady nie podlegają przedawnieniu. W literaturze polskojęzycznej – jak dotychczas – nikt tej zasady

nie wyraził wprost. Natomiast w literaturze niemieckojęzycznej kwestia ta jest przesądzona, być może za sprawą E. Forsthoffa, uchodzącego za twórcę koncepcji administracji świadczącej, który w kwestii przedawnienia w swym podręczniku zatytułowanym: „*Lehrbuch des Verwaltungsrecht*”, napisał trafnie, że: „*Öffentliche Rechte Und Pflichten unterliegen grundsätzlich der Verjährung nicht.*” (E. Forsthoff: (*Lehrbuch des Verwaltungsrecht, Erster Band Allgemeiner Teil, C.H. Beck, München 1973, s. 174*). Tego też zagadnienia dotyczy bezpośrednio wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zapadły w czasie objętym – według deklaracji Habilitanta – okresem przeprowadzonych przez Niego badań.

W powyższej sytuacji wypadnie skonkludować, że największe osiągnięcie naukowe Habilitanta, uzyskane po uzyskaniu przez Niego stopnia naukowego doktora nauk prawnych polega nie tyle na rozwiązaniu tego niezwykle ważnego i doniosłego, a przy tym uniwersalnego i odwiecznego problemu naukowego, co raczej na jego podjęciu. I w tym tkwi niewątpliwy znaczny wkład Habilitanta w rozwój nauki prawa administracyjnego. Tak ocenić należy już samo tylko zwrócenie uwagi na ten jakże doniosły, albowiem brzemienisty w rozliczne teoretyczne i praktyczne konsekwencje, uniwersalny i odwieczny problem rozgraniczenia trzech (a nie czterech) zasadniczych gałęzi prawa: prawa administracyjnego, cywilnego i karnego. W świetle argumentacji przywołanej przez samego Habilitanta prawo konstytucyjne nie jest wyodrębniane według kryteriów horyzontalnych, lecz wertykalnych i stanowi „nadbudowę” dla całego systemu prawa.

Pomimo zatem wyrażonych wcześniej uwag krytycznych, finalna ocena wskazanej przez Habilitanta rozprawy dotyczącej delimitacji prawa administracyjnego w systemie prawnym wypada pozytywnie. Wszak sama okoliczność, że osoba oceniająca cudzą publikację jest w kilku kwestiach odmiennego zdania niż jej autor, nie oznacza jeszcze, że zamierza ocenianą pracę całkowicie zdyskredytować.

Konkludując stwierdzić wypadnie, że dorobek publikacyjny dra Bartosza Majchrzaka jest obszerny, społecznie doniosły i w wielu aspektach pionierski. W powyższym zakresie na szczególnie pozytywne podkreślenie zasługuje Jego monografia zatytułowana „Procedura zgłoszenia robót budowlanych”, stanowiąca – jak to określił sam Habilitant – rozszerzoną wersję Jego doktoratu. Choć i w odniesieniu do tej pracy można powiedzieć, że na niektórych stwierdzeniach w niej zawartych negatywnie zaciążył brak odniesień

do dorobku nauki oraz judykatury innych państw, to jednak praca ta stanowi ważne opracowanie dotyczące względnie nowemu - w polskim systemie prawnym – sposobowi załatwiania spraw administracyjnych.

Liczba prac naukowych opublikowanych przez dra Habilitanta pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że w okresie od uzyskania stopnia naukowego doktora nauk prawnych do chwili obecnej opublikował on znacznie więcej prac naukowych, niż to zwykle bywa w przypadku otwierania przewodu habilitacyjnego. Ponadto tematyka, którą podejmował w swych opracowaniach Habilitant pozwala na jednoznaczną ocenę, że zagadnienia podejmowane w scharakteryzowanym wyżej dorobku publikacyjnym, mają dużą doniosłość społeczną. Powyższa ocena dotyczy wszystkich nurtów zainteresowań badawczych dra Bartosza Majchrzaka. Wreszcie nie trudno zauważyć, że wiele z zagadnień podejmowanych przez Habilitanta, ma walor opracowań pionierskich, których w Polsce, w polskiej literaturze prawniczej nikt wcześniej nie podejmował.

V. Aktywność naukowa dra Bartosza Majchrzaka:

Dr Bartosz Majchrzak – jak to wynika z przedstawionego przez Niego autoreferatu uczestniczył wielokrotnie w konferencjach naukowych: tak krajowych, jak i zagranicznych. Na konferencjach tych wygłaszał referaty, z reguły następnie publikowane. W Autoreferacie Habilitant wymienił 9 międzynarodowych i krajowych konferencji naukowych, w trakcie których wygłaszał referaty.

Habilitant uczestniczył także w realizacji jednego programu badawczego, a mianowicie programu określonego jako zadanie nr 1.02 pt „*Podstawy aksjologiczne jawności i ograniczenia jawności w demokratycznym państwie prawnym*”, który został wyróżniony w ramach programu badawczo-rozwojowego realizowanego na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa pt. „*Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym*”, którego owocem jest publikacja z udziałem Habilitanta pt. „*Badanie podstaw aksjologicznych prawa materialnego w zakresie jawności i jej graniczeń*” zamieszczonym w opracowaniu zbiorowym pod red. Z. Cieślaka pt. „*Jawność i jej ograniczenia. Tom II. Podstawy aksjologiczne*”, Warszawa 2013, s. 68 – 100.

Powyższe okoliczności pozwalają na jednoznaczną konstatację, że dr Bartosz Majchrzak wykazuje się istotną aktywnością na polu nauki.

VI. Opinia w sprawie nadania drowi Bartoszowi Majchrzakowi stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych:

W konkluzji stwierdzam, że Pan dr Bartosz Majchrzak spełnia wszystkie wymagania określone w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (*Dz. U. z 2016, poz. 882*), wymagane do dopuszczenia Go do postępowania habilitacyjnego. Mianowicie:

- 1) posiada stopień doktora;
- 2) posiada osiągnięcia naukowe uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące znaczny wkład autora w rozwój prawa administracyjnego oraz
- 3) wykazuje się istotną aktywnością naukową.

W tych warunkach bez cienia wątpliwości wyrażam opinię, że pomimo wskazanych wcześniej uwag krytycznych wobec Jego pracy przedstawionej jako monografia habilitacyjna, w rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i o tytule naukowym oraz o stopniach naukowych i tytule naukowym w zakresie sztuki, dr Bartosz Majchrzak powinien zostać dopuszczony do dalszych etapów postępowania habilitacyjnego.



prof. zw. dr hab. Marek Szewczyk

Poznań, dnia 24 października 2016r.