

Lublin, dnia 15 lipca 2016 roku

Prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji
Wydział Prawa i Administracji UMCS w Lublinie

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Marii Mikolik pt.
Inwestycja celu publicznego w sektorze sieciowym, Rzeszów
2016, ss. 260.**

1. Rozprawa doktorska mgr Marii Mikolik składa się z wprowadzenia, czterech rozdziałów merytorycznych, wniosków i bibliografii, wykazu aktów prawnych oraz wykazu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, a także Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Ponadto na podkreślenie zasługuje, że Autorka w szerokim zakresie wykorzystała orzecznictwo sądów administracyjnych biorąc pod uwagę jego wiodącą rolę w zakresie analizowanej w pracy problematyki badawczej. Także wykorzystana w pracy doktorskiej literatura przedmiotu nie budzi zastrzeżeń, co dotyczy również wykorzystania najnowszej literatury przedmiotu.

2. Wybór tematu rozprawy doktorskiej został prawidłowo dokonany. Jest to bowiem problem badawczy, który rzadko jest analizowany w doktrynie prawa administracyjnego lub publicznego prawa gospodarczego, jak i budzi szereg sporów doktrynalnych oraz w

orzecznictwie sądowym np. co do charakteru prawnego stacji bazowej telefonii komórkowej, którą obecnie uznaje się za inwestycję celu publicznego.

Dlatego też podjęta przez Doktorantkę nawet próba usystematyzowania podstawowych elementów tej problematyki badawczej zasługuje na aprobatę. Ponadto jest to, co należy podkreślić, zagadnienie o dużej doniosłości nie tylko teoretycznoprawnej, lecz także praktycznej, gdyż dotyczy ochrony i właściwej realizacji praw obywatelskich w zakresie ochrony prawa własności jednostki, ponieważ realizacja inwestycji celu publicznego w sektorze sieciowym wymaga nawet wywłaszczenia nieruchomości na tego rodzaju cel publiczny. Należy również zaznaczyć, że w wielu spornych kwestiach w doktrynie Autorka rozprawy formułuje własne stanowisko i w zasadzie odpowiednio je uzasadnia.

Z kolei należy podnieść, że podstawową metodą badawczą w pracy doktorskiej jest metoda formalno-dogmatyczna, która jest uzupełniona w koniecznym zakresie metodą empiryczną związaną jednak tylko z analizą orzecznictwa sądów administracyjnych, co jest dyskusyjnym rozumieniem tej metody, a także analizą prawnoporównawczą (rozdział I rozprawy doktorskiej), które jest jedynie ilustracją instytucji wywłaszczenia nieruchomości na cele publiczne w prawie niemieckim.

3. Na wstępie należy podnieść, że zakres rozprawy doktorskiej mieści się w sferze nauki prawa administracyjnego i publicznego prawa gospodarczego, są metodologia i aparatura pojęciowa, która została wykorzystana w pracy są z tej dziedziny prawa publicznego.

Sformułowana, kluczowa teza rozprawy doktorskiej jest prawidłowa. Autorka rozprawy doktorskiej słusznie bowiem podnosi, że prawidłową ochronę prawa własności w tym zakresie zabezpiecza tylko takie rozumienie inwestycji celu publicznego, które zawiera założenie, że dane przedsięwzięcie realizuje interes publiczny, czyli gwarantuje realizację dobra wspólnego, które ma na celu zaspokojenie potrzeb społecznych, co najmniej w lokalnej skali.

Stąd słuszny jest także cel pracy doktorskiej, który ma wykazać, że *de lege lata* definicja inwestycji celu publicznego zapewnia właściwą w świetle standardów konstytucyjnych ochronę prawa własności, z powodu odniesienia się do przesłanki wymagającej, żeby dane działanie, tj. inwestycja celu publicznego miało znaczenie lokalne, ponadlokalne, czy też krajowe. Dlatego też tak ważne jest prawidłowe rozumienie relacji interesu publicznego do interesu indywidualnego, biorąc pod uwagę, że realizacja inwestycji celu publicznego wymaga zawsze uwzględnienia ważnych wartości takich jak dobro wspólne lub użyteczność publiczna. Dotyczy to – co słusznie Doktorantka podnosi – przedsięwzięć wymienionych w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, zwana dalej u.g.n.) w zakresie sektora energetycznego, telekomunikacyjnego, kolejowego, wodno-kanalizacyjnego z uwzględnieniem zagadnień, które dotyczą gospodarki odpadami oraz sektora pocztowego.

Doktorantka powyższe założenia badawcze zawarła w rozważaniach podjętych w czterech merytorycznych rozdziałach rozprawy doktorskiej oraz wnioskach końcowych.

Słusznie w rozdziale I rozprawy przedstawiła genezę rozwoju regulacji z zakresu prawa zagospodarowania przestrzennego i prawa wyłączeniowego w prawie polskim począwszy od 1918 roku, na tle

historyczno-porównawczym. Zakres tych rozważań obejmuje więc okres II RP i okres PRL. Ponadto w pkt 4 tego rozdziału (str. 43-49 rozprawy doktorskiej) zawarte są ograniczone rozważania dotyczące tej problematyki badawczej w zakresie prawa zagospodarowania przestrzennego i prawa wywłaszczeniowego w Niemczech, przy czym nie są to w istocie badania stricto prawno-porównawcze tylko ilustrują inwestycje wywłaszczania nieruchomości na cele publiczne w prawie niemieckim. Będzie to jeszcze przedmiotem oceny w dalszej części recenzji.

W rozdziale II pracy doktorskiej Autorka poddała analizie prawnej kluczowe dla rozprawy zagadnienia definicyjne. W pierwszej kolejności przeprowadziła w zasadzie prawidłową analizę rozumienia pojęcia interesu publicznego w naukach nieprawniczych i naukach prawnych. Ponadto na wyróżnienie zasługują rozważania dotyczące realizacji interesu publicznego w relacji nie tylko do interesu indywidualnego lecz także do grupowego interesu, np. stowarzyszenia.

Z kolei w pkt 2 rozdziału II Autorka przeprowadziła poprawną analizę dotyczącą charakterystyki ogólnej pojęcia celu publicznego. Dlatego też prawidłowo połączyła analizę prawną tego pojęcia z zadaniami publicznymi i użytecznością publiczną w rozumieniu art. 6 u.g.n. Także analiza prawna relacji cel publiczny a interes publiczny jest właściwa co dotyczy również relacji cel publiczny a własność publiczna oraz gwarancji konstytucyjnych realizacji tego celu publicznego, w szczególności zgodnie z art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., w świetle zasady proporcjonalności (str. 79-81 rozprawy doktorskiej). Ponadto z jednej strony realizacja celu publicznego dotyczy tylko takiego działania, które „wynika” z własności publicznej lub co najmniej jest z nią

związane i to w zakresie podmiotowo-przedmiotowym oraz przy uwzględnieniu dyspozycji art. 113 ust. 1 u.g.n.

Z drugiej strony, co Autorka słusznie zaznacza, że w świetle art. 137 ust. 1 u.g.n. brak realizacji celu publicznego w terminach ustalonym w tym przepisie rodzi po stronie byłego właściciela i jego spadkobierców roszczenie o zwrot tej nieruchomości, jeżeli była zbędna na cel ustalony w decyzji o wywłaszczeniu takiej nieruchomości

Rozdział III rozprawy doktorskiej zawiera rozważania dotyczące normatywnej definicji celu publicznego, o której stanowi przepis art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwana dalej u.p.z.p.). Słusznie Autorka pracy w tym rozdziale poddała analizie przesłanki realizacji tego interesu publicznego w świetle art. 6 u.g.n., a dopiero następnie status podmiotu, który realizuje inwestycję celu publicznego oraz także znaczenie lokalne, ponadlokalne lub krajowe inwestycji celu publicznego. Należy bowiem podkreślić, że cel publiczny jest to jeden z kluczowych warunków wywłaszczenia nieruchomości w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jak i oczywiście art. 6 u.g.n. w związku z art. 2 pkt 4 u.p.z.p.

Należy także zgodzić się z Autorką pracy, że zasady jak i wartości ujęte w przepisie art. 1 u.p.z.p. są to istotne kryteria kwalifikacji inwestycji celu publicznego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że są to konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju z art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. w związku z art. 5 Konstytucji RP oraz art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, zasada ładu przestrzennego (art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.). Natomiast w świetle art. 1 ust. 2 u.p.z.p. – co Autorka słusznie podnosi – są to takie wartości, jak w szczególności wymagania ładu przestrzennego (w tym

również urbanistyki i architektury), walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, prawo własności, potrzeby interesu publicznego, a także potrzeby rozwoju sieci szerokopasmowych w ramach rozwoju infrastruktury technicznej. Dlatego też podzielam to stanowisko w doktrynie, które nakazuje uwzględnić powyższe nie tylko zasady lecz i wartości nawet w przypadku ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, o której stanowi przepis art. 56 u.p.z.p. (str. 117-119 rozprawy). Ponadto – co Autorka pracy prawidłowo zauważa - realizacja celu publicznego w rozumieniu art. 6 u.g.n. jako warunek wyłączenia nieruchomości wymaga jeszcze konkretyzacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego czy też wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli nie obowiązuje na oznaczonym terenie plan miejscowy.

W ostatnim – bardzo obszernym - rozdziale rozprawy doktorskiej Autorka przeprowadziła prawidłową analizę prawną inwestycji celu publicznego w poszczególnych sektorach sieciowych. Jest to analiza oparta na wykładni obowiązującego stanu prawnego, ocenie poglądów doktryny, jak i linii orzecznictwa sądowego, a w szczególności sądów administracyjnych. Należy podkreślić, że powyższe inwestycje są zaliczone do celów publicznych zarówno na mocy art. 6 u.g.n., jak i ustaw szczególnych. Słusznie ustawodawca wykluczył możliwość żeby było to możliwe na podstawie nawet rozporządzenia RM. Ponadto zakres przedmiotowy tego rozdziału słusznie objął inwestycje celu publicznego: w energetyce (pkt 1); z zakresu łączności publicznej (pkt 2); regionalnej sieci szerokopasmowej; w sektorze usług wodno-kanalizacyjnych i gospodarki odpadami (pkt 4) oraz świadczenia usług pocztowych (pkt 5). W rozważaniach podjętych w tym rozdziale Autorka prawidłowo

stwierdza, że o uznaniu np. zamierzenia o łączności publicznej jako celu publicznego nie może świadczyć charakter podmiotu, który świadczy publicznie dostępne usługi telekomunikacyjne (str. 164-166 rozprawy doktorskiej).

Na szczególne podkreślenie zasługują rozważania Autorki dotyczące realizacji inwestycji celu publicznego (art. 6 pkt 3 u.g.n.), które dotyczą urządzeń służących do odzysku i unieszkodliwienia odpadów w tym ich składowania (str. 199-204 rozprawy doktorskiej). Obrazują one bowiem skalę trudności spowodowaną systematyczną zmianą stanu prawnego w tym również odnośnie zakresu podmiotowego i przedmiotowego realizacji tego obowiązku jako celu publicznego, za który obecnie odpowiada gmina (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządnie gminnym).

4. Wnioski zawarte na końcu pracy doktorskiej zarówno *de lege lata* jak i *de lege ferenda* uznaję w zasadzie za prawidłowe. Dotyczy to również postulatu do ustawodawcy uwzględnienia klauzuli użyteczności publicznej jako celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.p.z.p. w związku z art. 6 u.g.n. (str. 243 rozprawy doktorskiej).

Natomiast uwagi krytyczne i dyskusyjne, które należy podnieść dotyczą następujących kwestii.

Po pierwsze, Autorka pracy musi pamiętać, że ustawodawca używa pojęcia inwestycja celu publicznego i stąd należałoby chociaż krótko wyjaśnić relacje tego pojęcia prawnego do pojęć: „przedsięwzięcie” czy też „budowa”, „obiekt budowlany” lub „budynek” w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Po drugie, okres PRL poddany w zakresie tematyki pracy doktorskiej analizie i ocenie rozpoczął się ustawowo dopiero z dniem wejścia w życie Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (str. 31-33 rozprawy doktorskiej).

Po trzecie, podjęte w rozdziale I pkt 4 rozprawy doktorskiej rozważania dotyczące prawa niemieckiego nie są badaniami o charakterze prawnoporównawczym lecz tylko ilustrują i to ramowo instytucję wyłączenia nieruchomości na cele publiczne w Niemczech (str. 43-49 rozprawy doktorskiej).

Po czwarte, w zakresie analizy prawnej relacji interes publiczny – interes indywidualny wskazane byłoby uwzględnienie poglądów doktryny prawa administracyjnego odnośnie tzw. „ważenia i kojarzenia interesu publicznego i interesu indywidualnego” (por. M. Zdyb, op. cit.. z 1991 r. w pracy doktorskiej oraz J. Zimmerman, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013).

Po piąte, dyskusyjne jest użycie pojęcia „decentralizacja” interesu publicznego (str. 67 rozprawy doktorskiej), gdyż jest to pojęcie z ustrojowego prawa administracyjnego.

Po szóste, podczas rozważania w rozprawie znaczenia lokalnego, ponadlokalnego lub krajowego inwestycji celu publicznego (str. 103 rozprawy doktorskiej) wskazane byłoby uwzględnienie problematyki obszarów specjalnych w tym także ekologicznych w zakresie możliwości realizacji inwestycji celu publicznego na tych terenach np. Obszarze Natura 2000.

Po siódme, obecna linia orzecznictwa sądów administracyjnych, (w tym NSA), uznaje stacje bazowe telefonii komórkowej za inwestycje celu publicznego.

Po ósme, wskazane byłoby podzielenie rozdziału IV rozprawy na pięć odrębnych merytorycznie rozdziałów biorąc pod uwagę jego

obszerność, tj. ponad 100 stron oraz odniesienie do objętości pozostałych trzech rozdziałów pracy. Z kolei treść pkt 4 w rozdziale I pracy nie jest skorelowana z pozostałą treścią rozdziału, biorąc pod uwagę także okres czasowy tych rozważań, dotyczący prawa polskiego.

5. Powyższe uwagi nie obniżają jednak pozytywnej merytorycznej oceny wartości pracy, co wynika również z prawidłowego warsztatu naukowego Doktorantki. Ponadto wykorzystana w pracy doktorskiej literatura przedmiotu, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, a nawet Najwyższego Trybunału Administracyjnego, świadczą o dobrej znajomości przez mgr Marię Mikolik poglądów doktryny jak i linii orzecznictwa sądowego, co jest konieczne przy kompleksowej analizie prawnej badanego w rozprawie doktorskiej zagadnienia.

6. Konkludując, uważam, że rozprawa doktorska mgr Marii Mikolik niewątpliwie stanowi oryginalne opracowanie, kompleksowo analizujące problemy związane z inwestycją celu publicznego w sektorze sieciowym. Recenzowana rozprawa, pomimo podniesionych wyżej uwag polemicznych, pozwala sformułować jej jednoznacznie pozytywną ocenę. Ponadto ilość i sposób formułowania wniosków świadczy o tym, że Autorka dokonała wnikliwej analizy problematyki objętej tematem rozprawy. Należy także podkreślić, że podjęła się analizy trudnego zagadnienia badawczego, polegającego na poszukiwaniu optymalnego modelu prawnego inwestycji celu publicznego w sektorze sieciowym. Realizując to zadanie Autorka

wykazała się dobrym opanowaniem warsztatu naukowego i odpowiednim poziomem samodzielności naukowej.

Z tych względów należy stwierdzić, że recenzowana praca doktorska mgr Marii Mikolik pt. „*Inwestycja celu publicznego w sektorze sieciowym*”, Rzeszów 2013” stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i w pełni odpowiada wymaganiom stawianym rozprawom doktorskim przez 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1852), stąd wnoszę o dopuszczenie Autorki rozprawy doktorskiej do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Jenny Stelmach