

Warszawa, 23 sierpnia 2021 r.

dr hab. Przemysław Szustakiewicz, prof. UŁaz.

Wydział Prawa i Administracji

Uczelni Łazarzkiego

ul. Świeradowska 43

02-622 Warszawa

Recenzja w postępowaniu habilitacyjnym

Doktor Anny Ostrowskiej

Wprowadzenie

Niniejszą recenzję przedstawiam w wykonaniu uchwały Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych z dnia 7 lipca 2021 r. nr 140.I.2021, powołującej mnie na recenzenta w przewodzie habilitacyjnym doktor Anny Ostrowskiej, przekazanej pismem Dyrektora Instytutu Nauk Prawnych z dnia 7 lipca 2021 r. nr WPiP-198/2021.

Zgodnie z brzmieniem art. 219 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2021 r., poz. 478 z późn. zm. dalej: P.s.w.n.), stopień doktora habilitowanego nadaje się osobie, która:

- 1) posiada stopień doktora;
- 2) posiada w dorobku osiągnięcia naukowe albo artystyczne, stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, w tym co najmniej:
 - a) 1 monografię naukową wydaną przez wydawnictwo publikujące recenzowane monografie naukowe, które w roku opublikowania monografii w ostatecznej formie było ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. a P.s.w.n. lub
 - b) 1 cykl powiązanych tematycznie artykułów naukowych opublikowanych w czasopiśmie naukowych lub w recenzowanych materiałach z konferencji

międzynarodowych, które w roku opublikowania artykułu w ostatecznej formie były ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 267 ust. 2 pkt 2 lit. b P.s.w.n, lub

c) 1 zrealizowane oryginalne osiągnięcie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne lub artystyczne;

3) wykazuje się istotną aktywnością naukową albo artystyczną realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej (ust. 1).

Osiągnięcie, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, może stanowić część pracy zbiorowej, jeżeli opracowanie wydzielonego zagadnienia jest indywidualnym wkładem osoby ubiegającej się o stopień doktora habilitowanego (ust.2).

Kierując się wskazanymi powyżej wymogami prawnymi przedstawiam kolejno: ocenę osiągnięcia naukowego, stanowiącego wkład Habilitantki w rozwój uprawianej dyscypliny naukowej oraz ocenę stopnia jej aktywności naukowej.

Ocena osiągnięcia naukowego, stanowiącego wkład w rozwój dyscypliny naukowej

Uwagi wstępne

Pani doktor Anna Ostrowska we wniosku o przeprowadzenie postępowania habilitacyjnego przedstawiła jako swoje osiągnięcie naukowe pracę pod tytułem *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania planu zagospodarowania przestrzennego*, Wydawnictwo UMCS 2020, stron 583.

Ocena przedstawionego osiągnięcia naukowego będzie obejmować: 1) temat i tytuł pracy; 2) cel i podstawową tezę, 3) strukturę i objętość rozprawy, 4) treść, 5) stronę formalno-redakcyjną oraz 6) wykorzystany w pracy materiał źródłowy.

Temat i tytuł pracy

Tytuł monografii *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania planu zagospodarowania przestrzennego* wskazuje, że Autorka

postanowiła połączyć w istocie dwa zagadnienia: po pierwsze kwestię niepewności prawnej jednostki, jako pewien stały element jej sytuacji kształtowanej przez system prawny oraz, po drugie, tworzenie planów zagospodarowania przestrzennego w kontekście praw jednostki, w tym przede wszystkim właścicieli nieruchomości. Habilitantka połączyła zatem dwa zagadnienia z pogranicza teorii prawa i prawa administracyjnego. Powyższe wskazuje, że mamy do czynienia z interesującym powiązaniem problemów teoretycznych i praktycznych, pozwalającym lepiej zrozumieć bardzo ważną tematykę tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego przez jednostki samorządu terytorialnego. Niepewność prawa i, co za tym idzie, niepewność sytuacji prawnej jednostki posiada duże znaczenie dla zrozumienia aksjologii przepisów, które starają się ze swej strony łagodzić skutki owej niepewności. Prawo jest bowiem narzędziem porządkowania otaczającej człowieka rzeczywistości, a zatem powinno być tak skonstruowane, aby niepewność sytuacji prawnej jednostki była jak najmniejsza. Z kolei charakter porządkowania przestrzeni dopuszcza możliwość tworzenia sytuacji, w których choćby z przyczyn prakseologicznych nie da się jasno określić działań organów administracji publicznej w danych stanach faktycznych. Stąd nie jest możliwe osiągnięcie idealnego stanu wykluczającego w ogóle pewne elementy niepewności w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki. Taka sytuacja nie dotyczy jedynie problematyki opisanej ww. monografii i jest znana także innym dziedzinom prawa administracyjnego np. kwestia związana ze zwolnieniem funkcjonariuszy służb mundurowych na podstawie fakultatywnych przesłanek (por. M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017, s. 259-396 i W. Witoszko, *Ochrona trwałości zatrudnienia funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych*, Białystok 2019, s. 105-160), ale niewątpliwie ma duże znaczenie dla zrozumienia działań ustawodawcy w określonych dziedzinach prawa, w tym również dla zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też wybór tematu pracy należy w pełni pochwalić, ponieważ dotyczy on ważnego, ale w zasadzie nie opracowanego tak szeroko problemu sytuacji prawnej jednostki w postępowaniu związanym z tworzeniem planów zagospodarowania przestrzennego, co posiada duże znaczenie praktyczne we współczesnym nowoczesnym państwie.

Tytuł monografii w pełni odpowiada treści pracy, jego sformułowanie bowiem określa na zakres zainteresowań dr Anny Ostrowskiej i wskazuje na jednolitość zagadnienia będącego przedmiotem publikacji.

Cel i podstawowa teza

We *Wstępie* do pracy Autorka jasno formułuje sześć tez badawczych (s. 16-19):

1. Zracjonalizowany model miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zakłada, że jest to plan najtrafniejszy, optymalny, najpełniej realizujący założone cele w danych warunkach uwzględniających zarówno ramy prawne, w tym aksjologię systemu prawa, jak i uwarunkowania środowiskowe, społeczne i polityczne, a także zmienność otaczającej rzeczywistości.
2. Niepewność jest nieodłącznym elementem administrowania. Jej źródłem są nie tylko błędy popełniane w procesie stanowienia, stosowania i egzekwowania prawa, jest nim przede wszystkim natura prawa. Niepewność sama w sobie nie jest zjawiskiem negatywnym. Przekształca się w nie dopiero wówczas, gdy jej naturalne granice, wynikające z istoty prawa, zostaną przekroczone.
3. Kluczowym gwarantem ochrony prawnej jednostki przed nadmierną ingerencją organów administracji w prawo własności nieruchomości jest Konstytucja, która stanowi trwały, aksjologiczny fundament systemu prawa, będący najważniejszym punktem odniesienia w sferze rozwiązywania wielopoziomowych konfliktów wartości i interesów w administracji publicznej. Zasady przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, dobra wspólnego oraz sprawiedliwości społecznej, pozostając w opozycji do relatywizmu aksjologicznego oraz sceptycyzmu etycznego, stanowią wzorzec dla wszystkich podmiotów tworzących i stosujących miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako elementarne wyznaczniki słusznego prawa.
4. Przyznanie organom gminy tak silnego instrumentu ingerencji w prawo własności nieruchomości, jakim jest prawo do uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, musi być równoważone poprzez mechanizmy prawne zapobiegające nadużywaniu władztwa administracyjnego.

5. Wolność zabudowy jako wartość, której gwarantem jest konstytucyjnie chronione prawo własności nieruchomości, jest ustrojowym fundamentem wszystkich regulacji z zakresu działalności inwestycyjno-budowlanej. Dzięki swojemu konstytucyjnemu pochodzeniu stanowi stabilne, niezależne od zmian społecznych, politycznych i ekonomicznych, kryterium wszelkich działań ustawodawcy, prawodawcy podstawowego, organów stosujących prawo, a także sądów administracyjnych sprawujących kontrolę administracji publicznej. Stanowi tym samym gwarancję ochrony praw jednostki w jednej z najbardziej podatnych na konflikty społeczne sferze, jaką jest planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.
6. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest źródłem przysługującego właścicielowi prawa do zagospodarowania nieruchomości. Źródłem tego prawa jest godność człowieka, a jego podstawowym gwarantem - Konstytucja. Rolą planu miejscowego jest natomiast osiągnięcie względnego uporządkowania stosunków społecznych odnoszących się do zagospodarowania przestrzeni, zapewnienie realizacji interesu publicznego w przestrzeni przy maksymalnym możliwym poszanowaniu interesów jednostki, przy jej pełnym upodmiotowieniu. Przyjęty w polskim porządku prawnym model tego podstawowego narzędzia kształtowania przestrzeni umożliwia osiągnięcie wskazanego celu.

Celem badań Habilitantki było zatem określenie pozycji jednostki w procesie planowania przestrzennego, w tym wskazanie aksjologicznych podstaw środków prawnych pozwalających na zawężenie niepewności co do jej statusu w tego rodzaju postępowaniu. Tak określony cel należy w pełni zaaprobować, ponieważ dotyczy on ważnego i jednocześnie praktycznego zagadnienia związanego z kształtowaniem ładu przestrzennego kraju, a przez to również określenia jakości życia na danym terytorium.

Struktura objętość rozprawy

Ogólna ocena rozprawy naukowej w znacznym stopniu zależy od sposobu ujęcia podstawowych dla danego opracowania problemów, zagadnień i kwestii. Warunkiem ich właściwej prezentacji jest klarowna i logiczna wewnętrzna struktura pracy.

Monografia Autorstwa dr Anny Ostrowskiej składa się z sześciu rozdziałów: 1. *Władztwo gminy w sferze planowania przestrzennego jako obszar niepewności prawa*, 2. *Niepewność sytuacji prawnej jednostki związana z jurydyczną konstrukcją miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, 3. *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w kontekście granic ochrony prawa własności w planowaniu przestrzennym*, 4. *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze partycypacji społecznej w procedurze stanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, 5. *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze nadzoru i kontroli nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, 6. *Niepewność dostępu jednostki do sądu w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Praca została poprzedzona *Wstępem*, a na jej końcu zamieszczono *Zakończenie*. Do publikacji dołączono obszerną *Bibliografię* zawierającą wykaz literatury, źródeł internetowych, przywołanych aktów prawnych, wykaz orzeczeń i rozstrzygnięć nadzorczych. Taki podział pracy jest uzasadniony względami merytorycznymi. Poszczególne części pracy są ze sobą powiązane. Nie można zarzucić Autorce, że w przedstawionej monografii zostały podjęte rozważania, które nie są związane z opisywaną tematyką. Praca zasadniczo jest proporcjonalna, a różnice pomiędzy jej poszczególnymi częściami pod względem ich długości nie są bardzo duże. Natomiast Habilitantce nie udało się zachować pewnej zwartości kompozycji. Każdy z rozdziałów jest zbudowany inaczej, np. w rozdziale 1 podrozdział 1.3 jest podzielony jeszcze na sześć jednostek redakcyjnych, a podrozdział 1.4 na trzy. Z kolei rozdział 4 w podrozdziale 4.5 jest dokonany dodatkowy podział na osiem części. Rozdziały 1- 3 są zbudowane z pięciu podrozdziałów, a rozdział 5 ma ich już dziewięć, z kolei zaś rozdział 6 osiem. Nieproporcjonalna budowa pracy może stanowić utrudnieniem dla czytelnika, powodując jego dezorientację co do faktycznej zwartości pracy. I chociaż symetria rozprawy nie może być celem samym w sobie, jednak nadmierny brak proporcji może wskazywać na pewien brak dyscypliny dr Anny Ostrowskiej w opisywaniu rezultatu prowadzonych badań. Natomiast ważnym elementem porządkującym opisywaną problematykę jest zamieszczenie na końcu każdego rozdziału wniosków, w których Autorka dokonuje krótkiego podsumowania swoich rozważań.

Treść

Monografia w istocie jest zbudowana trzech części:

Część pierwsza obejmująca *Wstęp* i rozdział 1 jest zasadniczo wprowadzeniem do opisywanej problematyki niepewności sytuacji prawnej jednostki w postępowaniu związanym z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego. W tej części publikacji rozważania dr Anny Ostrowskiej zaczynają się od udanej próby określenia na czym polega niepewność sytuacji prawnej jednostki. Autorka przeciwstawia niepewności sytuacji prawnej jednostki - pewności sytuacji prawnej wskazując, że oznacza ona stabilność stosunków prawnych ukształtowanych danym aktem normatywnym czy aktem stosowaniu prawa (s. 31), a zatem kojarząc ją przede wszystkim z legalizmem działań. Takie rozwiązanie powoduje, że Habilitantka niepewność sytuacji prawnej jednostki utożsamia przede wszystkim z aktem samego stosowania prawa, która szczególnie na gruncie prawa administracyjnego, gdzie przyznano dość dużą władzę dyskrecyjną organom administracji - jest dość duża (s. 36 i nast.). Następnie omówione zostały podstawy prawne opisywanego zagadnienia.

W części drugiej, składającej się z rozdziałów 2-4 dr Anna Ostrowska, przedstawia zasadnicze tezy swojej pracy. Przede wszystkim w bardzo interesujący sposób krytycznie omawia poglądy na temat mocy prawnej planu zagospodarowania przestrzennego, przyjmując koncepcję, że jest to akt stosowaniu prawa, a nie akt prawny (s. 121-122), a w konsekwencji wykazuje, powołując trafnie dobrane orzecznictwo sądów administracyjnych, że uchwała rady gminy powinna zawierać uzasadnienie jako element, który ogranicza niepewności sytuacji prawnej jednostki w tego rodzaju postępowaniach (s. 200-202). W rozdziale trzecim zostało przedstawione bardzo kontrowersyjne zagadnienie granic ochrony własności, w tym wolności zabudowy, w kontekście zagospodarowania przestrzennego. Autorka w przekonujący sposób wyjaśnia, że prawo własności nie jest niewzruszalne („święte”), (s. 209 i nast.), a to oznacza, że może być poddane reglamentacji, granicę w tym zakresie wyznacza konstytucyjna zasada proporcjonalności (s. 239-248). W rozdziale czwartym dr Anna Ostrowska podnosi, że rozstrzyganie o przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania przestrzeni zasiedlonej i użytkowanej przez wiele podmiotów o różnorodnych, często wzajemnie sprzecznych interesach, nie może odbywać się jedynie w drodze autorytatywnych, formułowanych przez organy nakazów i zakazów, ani tym bardziej

poprzez mechanizmy rynkowe. Dlatego też koniecznym jest, aby w tym procesie uczestniczyła jak największa grupa interesariuszy, co stwarza szansę na: po pierwsze zdefiniowanie nieuniknionych w procesach planistycznych konfliktów interesów, a po drugie i jak się wydaje najważniejsze - wspólne wypracowanie kompromisu. Nadto wymiana i uzasadnianie wzajemnych argumentów posiada również walor edukacyjny, ponieważ umożliwia organom poznanie oczekiwań społecznych i zidentyfikowanie konfliktów przestrzennych, a członkom społeczeństwa zdobycie wiedzy o skomplikowanym z natury procesie planistycznym oraz uwarunkowaniach prawnych, społecznych i ekonomicznych na danym obszarze. W dłuższej perspektywie partycypacja w procesie planowania przestrzennego kształtuje kompetencje obywatelskie (s. 307-347). Powyższe tezy są odważne, ponieważ idą one wbrew tendencji charakterystycznej dla polskiego ustawodawstwa po 2015 r., a która przyspieszyła w okresie pandemii, by eliminować wszystkie możliwości konsultacji decyzji organów władz publicznych ze społeczeństwem i zastąpić je modelem paternalistycznym, w którym organy władzy publicznej jako te, które „wiedzą lepiej”, narzucają rozwiązania społeczeństwu. Model paternalistycznego sprawowania władzy posiada co prawda pozór sprawności, ale w istocie jest nieefektywny, co wynika również z treści opisywanej monografii (s. 275-289), ponieważ nie uwzględniając lub nie uzgadniając różnych interesów występujących np. w procesie planistycznym, spotyka się po pierwsze z oporem w kwestii wdrożenia jego postanowień, a po drugie - często nie uwzględniając specyfiki danego miejsca lub sytuacji prawnej osób zawiera błędy nie pozwalające na jego realizację.

Część trzecia publikacji obejmuje rozdziały 5-6 i jest poświęcona zagadnieniu kontroli i nadzoru nad planami zagospodarowania przestrzennego i sytuacji prawnej jednostki w tym zakresie. Autorka przedstawiła możliwości kontroli gminnych planów zagospodarowania przestrzennego ze strony organów administracji rządowej, jak i możliwości zaskarżania tego rodzaju aktów do sądów administracyjnych. Ta część publikacji zasadniczo jest pogłębioną, także z przywołaniem obszernego orzecznictwa sądów administracyjnych analizą obowiązujących przepisów w tym zakresie. Bardzo ciekawym elementem w tej części pracy jest analiza porównawcza legitymacji skargowej w sprawach skarg na akty planowania w krajach o podobnej z Polską historii ustroju i prawa tj. Czech, Estonii i Słowacji (s. 481-487). W ten sposób można lepiej zrozumieć sytuację polskiego skarżącego w opisywanym5 rodzaju spraw.

W *Zakończeniu* Habilitantka podnosi, że zasada wazienia interesu publicznego i interesów indywidualnych pozostaje jeszcze jednym z fundamentów systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jednak powoli coraz częściej polski ustawodawca odchodzi od tej zasady poprzez systematyczne wprowadzania do porządku prawnego ustaw specjalnych, dotyczących inwestycji publicznych, szczególnie istotnych z punktu widzenia interesu państwa (tzw. specustaw). Tego rodzaju akty prawne zawierają szereg odstępstw od wiodących regulacji, zawartych m.in. w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w ustawie Prawo budowlane, wprowadzonych w celu uproszczenia i przyśpieszenia postępowań do uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie i prowadzenie inwestycji (s. 526-527). W istocie jednak specustawy burzą spokój społeczny i są często powodem gorących społecznych protestów. Wydaje się zatem, że ustawodawca powinien tak kształtować przepisy, aby nie było potrzeby uchwalania specustaw. W tym zakresie znacznie lepszym byłoby po prostu takie przygotowanie działania organów administracji publicznej, aby postępowania z udziałem czynnika społecznego były prowadzone w sprawny sposób, co jednak oznaczałoby konieczność poważnych zmian organizacyjnych, co jak się wydaje, nie jest obecnie możliwe.

Strona formalno-redakcyjna

Redakcja recenzowanej pracy spełnia wymogi rozprawy naukowej. Habilitantka jak przystało w dziele naukowym, posługuje się językiem specjalistycznym. Prowadzony wywód jest czytelny i logiczny.

Wykorzystany w pracy materiał źródłowy

Niezwykle istotnym aspektem rozprawy naukowej, wpływającym na jej końcową notę, jest tak zwana strona warsztatowa. Oceniając powyższą rozprawę z tego punktu widzenia należy z uznaniem stwierdzić, że Autorka wykorzystwała prawie 700 publikacji, wśród których znajdują się również opracowania obcojęzyczne. Dobór i sposób wykorzystania literatury nie budzi zastrzeżeń i zasługuje na ocenę pozytywną. Nadto w pracy wykorzystano również źródła internetowe oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (67 orzeczeń), Sądu Najwyższego (3 orzeczenia), Naczelnego Sądu

Administracyjnego (144 orzeczenia) oraz wojewódzkich sądów administracyjnych (93 orzeczenia), a także sądów międzynarodowych oraz innych krajów.

Podkreślić należy, że przywoływana literatura i orzecznictwo zostały przeważnie wykorzystane w sposób prawidłowy i zasadny. Dr Anna Ostrowska uniknęła pewnej modnej ostatnio w wielu publikacjach manieri, polegającej na cytowaniu w przypisach poglądów wielu autorów dotyczących tego samego zagadnienia i polemiki z nimi, co prowadzi do przekonania, że najważniejsze zagadnienia niektórych partii publikacji są zwarte nie w jej treści, ale w przypisach. Tymczasem poglądy doktryny i orzecznictwa zawarte są w treści książki, co znacznie ułatwia jej lekturę i umożliwia zrozumienie stanowiska Autorki.

Podsumowując część dotyczącą osiągnięcia można uznać, mimo przedstawionych niewielkich braków, że rozprawa pod tytułem *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania planu zagospodarowania przestrzennego*, Wydawnictwo UMCS 2020, stanowi znaczny wkład Habilitantki w rozwój nauki prawa, a co za tym idzie spełnia wymagania postawione w przepisie art. 219 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r.- Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Ocena stopnia aktywności naukowej oraz pozostałych przewidzianych prawem kryteriów

Przechodząc do oceny pozostałych osiągnięć naukowych Habilitantki podnieść należy, że jest one bardzo bogate, obejmują wiele (trzydzieści dziewięć), różnorodnych pozycji, choć wskazać należy, że tylko jedną samodzielnie napisaną, ale za to dwukrotnie wznawianą monografię (*Pozwolenie na budowę*, wyd. 1, Warszawa 2009, *Pozwolenie na budowę*, wyd. 2, Warszawa 2012,). Większość publikacji Pani dr Anny Ostrowskiej to rozdziały w monografiach naukowych (dwadzieścia pozycji) oraz artykuły w czasopismach naukowych (dziesięć pozycji oraz dwie oddane do druku), przy czym teksty te ukazywały się głównie w czasopiśmie wydawanym przez macierzystą uczelnię Habilitantki. Podkreślić jednak należy, że

przedstawiane publikacje prezentują duży poziom merytoryczny, wskazując na wysokie umiejętności ich Autorki.

Zainteresowania naukowe Habilitantki obejmują przede wszystkim trzy obszary badawcze.

Po pierwsze praca naukowa dr Anny Ostrowskiej koncentruje się wokół zagadnień będących podstawą jego pracy habilitacyjnej – a więc związanej zagospodarowaniem przestrzennym. Przykładem są publikacje: *Oплата z tytułu wzrostu wartości nieruchomości в związku з уchwalenіем (zmіан) мѣстцового плану загоspодарованія прѣстрзненного (выбранные заgadnienia)*, [w:] *Дзiesięć lat reformy ustrojowej адмїнїстрацї публїчной в Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009, *Istota і zakres władztwa planistycznego gminy (miasta na prawach powiatu)*, [w:] *Planowanie przestrzenne в miastach на prawach powiatu*, red. T. Mądry, Poznań 2019, posiadające charakter analizy praktycznych zagadnień zwianych z tym tematem. Na uwagę zasługuje, że swoich tekstach Habilitantka łączy zagadnienia planowania przestrzennego z innymi niekiedy bardzo trudnymi problemami. Przykładem są bardzo interesujące rozważania Autorki zawarte w artykule *Voivodeship Spatial Development Plan as a Legal Means of Protecting Public Safety and Order in Poland. Procedural Issues* [w:] *Legal Aspects of the Efficiency of Public Administration*, red. P. Stanisławski, M. Czuryk, J. Świątek, Lublin 2013 oraz w rozdziale *Obronność і bezpieczeństwo państwa в systemie planowania і zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, Warszawa 2014, w którym zwróciła uwagę jak ważne jest zagadnienie właściwej polityki w zakresie gospodarki przestrzennej dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego і zewnętrznego Państwa. Podobnie w szeregu tekstów np. *Bariery ochrony krajobrazu в systemie planowania і zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Problemy pogranicza prawa адмїнїстрacyjnego і права ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa 2017, *Location of Animal Shelters in the Local Spatial Development Plan in Poland*, [w:] *Legal Protection of Animals*, red. E. Kruk, G. Lubeńczuk, H. Spasowska-Czarny, Lublin 2020, *Administrative and Legal Conditions for the Development of Wind Power Generation Industry in Poland*, *Annales UMCS sectio G (Ius)* 2018, vol. LXV, no. I, Lublin, podkreśla znaczenie prawidłowej gospodarki przestrzennej dla ochrony

środowiska. Ta kwestia jest rozwijana w cyklu czterech tekstów: *Prawno - administracyjne bariery budowy biogazowni rolniczych w Polsce*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica 2012, nr 270; *Lokalizacja inwestycji w postaci wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz obiektów i urządzeń przeznaczonych do wytwarzania energii alternatywnej a obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - glos w dyskusji*, Samorząd Terytorialny 2013, nr 7 – 8, *Sądowoadministracyjna kontrola aktów planowania przestrzennego wydawanych na szczeblu gminy - aspekty materialne i procesowe*, [w:] *Legislacja administracyjna*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, *Orzeczenia sądów administracyjnych w systemie gospodarki przestrzennej - perspektywa funkcjonalna i realizacyjna. Studium przypadku województwa mazowieckiego* (współautorzy: M.J. Nowak, P. Śleszyński), Samorząd Terytorialny 2020, nr 7-8, w których dokonała analizy, z przywołaniem m.in. bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych, przepisów dotyczących lokalizacji inwestycji mogących negatywnie wpływać na otoczenie.

Drugie i jak się wydaje, najbardziej obszerne pole zainteresowań dr Anny Ostrowskiej obejmuje bardzo ważną dziedzinę prawa administracyjnego - prawo budowlane. Habilitantka zajmuje się przede wszystkim praktycznymi aspektami procesu budowlanego (*Pozwolenie na budowę*, wyd. 1, Warszawa 2009, *Pozwolenie na budowę*, wyd. 2, Warszawa 2012,), współautorstwo praktycznego, wydanego trzykrotnie, komentarza *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki (współautorzy: A. Despot - Mładanowicz, A. Gliniecki, Z. Kostka, W. Piątek), wyd. 1, Warszawa 2012, Warszawa 2014, Warszawa 2016, komentarz do art. 28, art. 32-40a oraz art. 90-94 oraz m.in. artykuły *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 grudnia 2009 r., II OSK 1951/08*, (Samorząd Terytorialny 2010, nr 11, *Decyzja o zmianie pozwolenia na budowę - uwagi na tle art. 36a Prawa budowlanego*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*, red. I. Skrzydło - Niżnik, Warszawa 2012. Na tym obszarze szczególnie ciekawe są teksty dotyczące uprawnień podmiotów innych niż inwestor w procesie budowlanym, w tym przede wszystkim właścicieli nieruchomości sąsiednich. W tekstach *Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy - glos w dyskusji Annales UMCS sectio G (Ius) 2017, vol. LXIV, no. 1, Granice ochrony interesu prawnego osób trzecich w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę - dylematy związane z wykładnią pojęcia „obszar*

oddziaływania obiektu" na tle orzecznictwa sądów administracyjnych, [w:] Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej, red. E. Jasiuk, G. P. Maj, Radom 2012, Obowiązek poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym - zasada prawa czy ornament?, [w:] Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018 - Autorka wykazała, że zasada wolności zabudowy nie posiada charakteru absolutnego i może być ograniczana ze względu na interesy innych podmiotów w tym również ze względu na interes publiczny.

Trzeci obszar zainteresowań dr Anny Ostrowskiej obejmuje bardzo trudne, ale jednocześnie bardzo ważne zagadnienie prawa administracyjnego – zakres dyskrecjonalnej kompetencji organów administracji publicznej. Zainteresowania Autorki dotyczą przede wszystkim uznania administracyjnego jako niezbędnego elementu działania organów administracji, który jednak może być nadużywany: *Teoretycznoprawne aspekty uznania administracyjnego, [w:] Wykładnia prawa. Odrębności w wybranych gałęziach prawa, red. L. Leszczyński, Lublin 2006; Administrative Promissory Commitment in the Perspective of Discretionary Powers of Public Administration Body, [w:] Discretionary Power of Public Administration. Its Scope and Control, eds. L. Leszczyński, A. Szot, Frankfurt 2017; Uncertainty of Administrative Law, [w:] Pravni stat ve svetle evropskych hodnot a iistavnich garanci demokracie v mezinarodniperspektive, red. M. Forejtova, Pilzno 2018. W tym zakresie bardzo ciekawe są rozważania Autorki zawarte w tekście *Rozsądek jako kryterium sądowej kontroli administracji w świetle doświadczeń państw systemu common law-prolegomena, [w:] Zagadnienia stosowania prawa. Perspektywa teoretyczna i dogmatyczna, red. W. Dziedziak, B. Liżewski, Lublin 2015, w którym przedstawiającą system kontroli aktów administracyjnych krajów Wspólnoty Brytyjskiej w oparciu o kryterium racjonalności przestawiła możliwość podobnych działań przez polskie sądy administracyjne.**

Pozostała aktywność naukowa i dydaktyczna Pani dr Anny Ostrowskiej wskazuje, że stosownie do art. 219 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w zakresie sztuki - posiada ona istotną aktywnością naukową realizowaną w więcej niż jednej uczelni.

Habilitantka jest zatrudniona od 1 października 2007 r na stanowisku adiunkta w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji na WPiA UMCS w Lublinie,

gdzie w ramach swoich obowiązków dydaktycznych prowadzi wykłady z przedmiotów: prawo administracyjne - część ogólna, prawo administracyjne - część szczegółowa, prawo budowlane i prawo zagospodarowania przestrzennego, bezpieczeństwo społeczności lokalnych i kształtowanie bezpiecznych przestrzeni, bezpieczeństwo państwa. Nadto również prowadziła wykłady na kilku prywatnych wyższych uczelniach oraz zajęcia na studiach podyplomowych w macierzystej uczelni.

Pani dr Annie Ostrowskiej powierzono prowadzenie seminariów magisterskich na kierunkach: Administracja niestacjonarna oraz na kierunku Bezpieczeństwo Wewnętrzne niestacjonarne, seminaria licencjackie na kierunku Administracja stacjonarna oraz na kierunku Bezpieczeństwo Wewnętrzne niestacjonarne. Była promotorem 39 prac magisterskich oraz 100 prac licencjackich. Nadto była także promotorem pomocniczym przy doktoracie Bartłomieja Pochtowskiego *Publicznoprawne aspekty statusu agencji rządowych* napisanym pod kierunkiem prof. dr hab. Marian Zdyb,), a obecnie pełni funkcję promotora pomocniczego w przewodzie doktorskim mgr Katarzyny Dudek o roboczym tytule: *Administracyjnoprawne aspekty utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych*, pisany pod kierunkiem dr hab. Piotra Szreniawskiego, prof. UMCS.

Na uwagę zasługuje również aktywność Habilitantki w działalności związanej z funkcjonowaniem czasopism naukowych, była ona bowiem w okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 6 marca 2021 r. sekretarzem redakcji czasopisma naukowego „Annales UMCS sectio G (lus)”, a w roku 2019 pełniła funkcję redaktora tomu czasopisma naukowego „Przegląd Prawa Administracyjnego” (2019, vol. II, ISSN 2545-2525). Przez dwa lata od kwietnia 2019 r. do marca 2021 r. pełniła również funkcję redaktora działu „Na Wydziałach” w czasopiśmie „Wiadomości Uniwersyteckie”. Powoływano ją do recenzowania artykułów w czasopismach naukowych „Rocznik Samorządowy”, „Internetowy Przegląd Prawniczy Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa UJ”, „Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy”, „Studia Iuridica Toruniensia”, „Samorząd Terytorialny”, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne”.

Dr Anna Ostrowska po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych brała udział aż w trzydziestu ośmiu konferencjach naukowych, przy czym na piętnastu z nich wygłosiła referaty. Na uwagę zasługuje, że jej wystąpienia miały miejsce również na konferencjach międzynarodowych (Międzynarodowa Konferencja - Zjazd Prawników Administratywistów *Tendencje rozwojowe prawa administracyjnego*, WPiA

Uniwersytetu Marii-Curie- Skłodowskiej w Lublinie, 21-22 kwietnia 2016 r., referat: *De)kodyfikacja prawa budowlanego - niespełnione nadzieje i zaprzepaszczone szanse*; Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Bratislava Legal Forum 2016*, Wydział Prawa Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie, 21-22 października 2016 r., referat: *The role of acts of internal management, established*; II Środkowoeuropejskie Forum Prawno-Administracyjne *Prawo publiczne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej: tradycje, dziedzictwo, perspektywy*, WPiA Uniwersytetu Wrocławskiego, 18-19 października 2018 r., referat: *Niepewność prawa w kontekście sądowej kontroli aktów prawotwórstwa organów jednostek samorządu terytorialnego*; XXVII Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Ekologo-pravovij status ludini i gromadanina: retrospektivnij ta perspektivnij pogladi*, Narodowy Uniwersytet Tarasa Szewczenki w Kijowie, 16 maja 2019 r., referat: *Landscape Resolution as a Legal Instrument for Protection Against Advertising Chaos in Poland (in the Context of the Individual's Right to a Safe and Aesthetic Space)*; Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Krajowe, unijne i międzynarodowe standardy prawnej ochrony zwierząt* WPiA Uniwersytetu Marii Curie- Skłodowskiej w Lublinie, 17 października 2019 r., referat: *Lokalizacja schronisk dla bezdomnych zwierząt w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*; III Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Days of Law 2019*, Wydział Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie, 21-22 listopada 2019 r., referat: *Contemporary Challenges of the Polish Ombudsman*; Konferencja Naukowa *Model polsko-węgierskiej samorządowej współpracy międzynarodowej. Dobre praktyki i determinanty rozwoju*, Instytut Rozwoju Samorządu Terytorialnego Województwa Lubelskiego, Lublin 29 listopada 2019 r., referat: *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego z perspektywy prawa krajowego*; Międzynarodowa Konferencja Naukowa *Bratislava Legal Forum 2020*, Wydział Prawa Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie, 6-7 lutego 2020 r., referat: *Public Participation in the Spatial Planning System as a Tool of Effective Co-decision Making*).

Aktywność Habilitantki obejmuje także udział od kilku lat w pracach przygotowawczych dwóch konkursów organizowanych przez UMCS w Lublinie tj. Środowiskowego Konkursu Krasomówczego oraz Ogólnopolskiego Konkursu „Szafirowe Paragrafy”. W ramach tej działalności przygotowuje kazusy lub pytania testowe oraz zasiada w jury.

Konkluzje

W konkluzji oceny osiągnięć naukowych doktora nauk prawnych Pani dr Anny Ostrowskiej, w tym przygotowanej przez niego rozprawy habilitacyjnej stwierdzam, że:

- 1) Osiągnięcia naukowe mimo niewielkich uchybień i błędów w przedstawionej jako osiągnięcie naukowe monografii Pani dr Anny Ostrowskiej - można uznać za znaczny **wkład autora w rozwój nauki prawa** w rozumieniu art. 219 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r.- Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce;
- 2) Od czasu uzyskania stopnia doktora Habilitantka **wykazała się istotną aktywnością naukową** co wypełnia przesłankę ujętą w art. 219 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r.- Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce;
- 3) W świetle tych konstatacji **istnieją wszelkie podstawy do kontynuowania dalszych czynności postępowania habilitacyjnego i nadania doktor Annie Ostrowskiej stopnia naukowego doktora habilitowanego.**

dr hab. Przemysław Szustakiewicz, prof. UŁaz

