

Prof. UAM dr hab. Krystian M. Ziemiński
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Ocena
dorobku naukowego Pani dr Anny Ostrowskiej,
w tym zwłaszcza monografii „*Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze*
stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania
***przestrzennego*”, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej,**
Lublin 2020.

W związku z powołaniem przez Radę Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie na recenzenta w komisji habilitacyjnej powołanej w celu przeprowadzenia postępowania habilitacyjnego dr Anny Ostrowskiej w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, w załączeniu przedkładam przedmiotową ocenę z następującą konkluzją;

Dorobek naukowy Habilitantki dr Anny Ostrowskiej, w tym rozprawa habilitacyjna pt. „*Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*”, oraz całokształt jej pozostałej aktywności naukowej spełniają określone art. 219 ust. 1 pkt 1, pkt 2a, oraz pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2021 poz. 478), przesłanki do ubiegania się o nadanie stopnia doktora habilitowanego.

Uzasadnienie

Wymóg posiadania stopnia doktora nauk prawnych

Dr Anna Ostrowska w roku 2002 z wynikiem bardzo dobrym ukończyła studia oraz uzyskała tytuł magistra prawa na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. W 2007 r. uzyskała stopień doktora nauk prawnych w zakresie prawa na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie na podstawie rozprawy pt. *„Istota pozwolenia na budowę w perspektywie kształtowania ładu przestrzennego”*. Habilitantka spełnia zatem kryterium, o którym mowa w art. 219 ust.1 pkt ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Osiągnięcia naukowe

1. Ocena monografii naukowej pt. „Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, na podstawie której Habilitantka ubiega się o nadanie stopnia doktora habilitowanego, opublikowanej przez Wydawnictwo Uniwersyteckie Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2020 ujęte w wykazie, o którym mowa w art. 219 ust.1 pkt 1 lit a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Wybór przedmiotu opracowania

Wybrany przez Autorkę temat monografii *„Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”* jest nie tylko aktualnym, ale także doniosłym z punktu widzenia ochrony jednego z podstawowych praw jednostki. Zagadnienia

poruszane w habilitacji doczekały się wielu opracowań, wycinkowo tylko ujmujących poszczególne kwestie. Odnosić jednak należy brak opracowań ujmujących je całościowo. Monografia nie tylko uwypukliła potrzebę podjęcia takich badań, ale także z powodzeniem wypełniła istniejącą lukę badawczą. Zasada wolności budowlanej ujmowana z punktu widzenia zagrożeń, jakie dla sytuacji prawnej jednostki stanowią niedoskonałe regulacje prawne, czynią rozważania nie tylko interesującymi, ale i doniosłymi z punktu widzenia zagwarantowania ochrony jednego z ważniejszych jej praw.

W sferze zasady wolności budowlanej w ostatnich latach spotykamy się z jej licznymi ograniczeniami (dostrzeżonymi i analizowanymi w opracowaniu) nie dość, że niedostatecznie uzasadnione potrzebą ochrony innych wartości, w tym zwłaszcza interesu publicznego, to jeszcze nierównoważone regulacjami odpowiednio zapewniać mającymi ochronę praw jednostki. Kluczowe znaczenie dla ochrony interesów jednostki, szczególnie w kontekście ich potencjalnego konfliktu z władztwem planistycznym gminy, a zwłaszcza realizowania go przez gminę w drodze aktów prawodawstwa lokalnego, mają regulacje dotyczące charakteru miejscowych aktów planowania, tryb ich podejmowania oraz możliwość ich kwestionowania przed sądami administracyjnymi.

Autorka w opracowaniu w sposób wyczerpujący ujmuje te i inne zagadnienia z uwzględnieniem ich wieloaspektowości, w moim przekonaniu, nie pomijając żadnej z kwestii istotnych z punktu widzenia ochrony praw jednostki.

Ocena metod badawczych

Zastosowane przez Autorkę metody badawcze pozwoliły jej na uchwycenie wszelkich istotnych z punktu widzenia tytułowej niepewności zagadnień i na ich bazie sformułowanie w przewarżającej mierze trafnych wniosków. Autorka sformułowała je, jako tezy opracowania, co jest pewną niezręcznością, która

jednak nie może stanowić podstawy podważania pozytywnej oceny monografii, jako całości.

Monografia stanowi opracowanie z zakresu nauk prawnych w związku z czym w sposób naturalny dominuje w niej metoda dogmatyczna, jako podstawowa. Szeroko zaprezentowane poglądy doktryny, a także orzecznictwa zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i sądów administracyjnych w kontekście których Autorka zaprezentowała własne analizy pozwoliły wysnuć na ich podstawie w przeważającej mierze trafne konkluzje.

Dopełniając Autorka zastosowała metody historyczno-prawną oraz prawno-porównawczą. Do analiz o charakterze historycznym Autorka dobrała, na co wskazuje w autoreferacie, regulacje mające nadal wpływ na obecnie przyjęte rozwiązania prawne.

Słabością opracowania są analizy prawno-porównawcze. W przypadku tej metody Autorka dobrała do porównań, regulacje prawne krajów Europy Środkowej i Wschodniej, jak wskazała, ze względu na ich podobne uwarunkowania kulturowo-historyczne. Dobrana przez Autorkę próba badawcza nie jest satysfakcjonująca pod względem jej zakresu, a nadto w przypadku Estonii zastosowane przez Autorkę kryterium, nie wydaje się spełnione. Podobnych do polskich uwarunkowań historyczno-kulturowych, jako uzasadniać mających wybór poszczególnych krajów, w przypadku Estonii trudno się doszukać. Nadto porównania komparatystyczne sprowadzają się bardziej do pobieżnego zaprezentowania regulacji przyjętych w innych państwach niż do ich analiz i porównań z polskimi regulacjami pozwalających na wywiedzenie przydatnych wniosków.

W niektórych obszarach Autorka uzupełniając odwołała się do dorobku innych nauk prawnych, w szczególności zaś do filozofii prawa, a także do teorii zarządzania, geografii, socjologii oraz architektury i urbanistyki. Pozwoliło to na osadzenie analiz w szerszym kontekście, wzmacniając argumentację oraz ułatwiając czytelnikowi lepsze zrozumienie uwarunkowań regulacji prawnych oraz ich konsekwencji, a Autorce na sformułowanie dojrzałych wniosków.

Przyjęte przez Autorkę metody badawcze oraz nowatorskie ujęcie całości zagadnienia, z wykorzystaniem obszernego materiału badawczego doprowadziły Autorkę do wielu wniosków, które mogą i powinny stanowić podstawę do głębszej refleksji ze strony ustawodawcy, skłaniając go do rozważenia niezbędnych zmian regulacji dotyczących szeroko rozumianego prawa zagospodarowania przestrzenni a także regulacji chroniących prawa jednostki.

Propozycje odnoszące się do uregulowania procedur planistycznych, zapewniającego szerszy udział interesariuszy w tych postępowaniach, a także bardziej efektywne, zgodne z konstytucyjnymi zasadami sprawowanie nadzoru nad tworzeniem i funkcjonowaniem prawa miejscowego, zapewnienie nad nim kontroli sądowej, nie tracąc przy tym z pola widzenia podstawowej wartości jaką jest samodzielność realizacji zadań przez samorząd terytorialny oraz równoległy wymóg ochrony praw jednostki, wskazują na dużą dojrzałość naukową Autorki.

Ogrom wykorzystanego materiału badawczego znalazł odzwierciedlenie w bibliografii, do której Autorka niezręcznie zakwalifikowała nie tylko literaturę, źródła internetowe, ale także wykaz wykorzystanych w opracowaniu aktów prawnych polskich oraz międzynarodowych, wykazy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, orzeczeń organów krajów, do dorobku prawnego których Autorka odwoływała się w opracowaniu (estoński Sąd Najwyższy, słowacki Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny).

Wykaz literatury obejmuje ok. 650 wykorzystanych w opracowaniu pozycji uzupełnionych o 20 pozycji źródeł internetowych. W opracowaniu wykorzystano obszerny materiał orzeczniczy, w tym ponad 65 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, kilka orzeczeń Sądu Najwyższego, ok. 140 orzeczeń Naczelnego

Sądu Administracyjnego oraz ponad 100 orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, a także liczne źródła prawa (ponad 60 pozycji). W opracowaniu wykorzystano także kilka orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej kilka orzeczeń sądów państw, do dorobku których Autorka odwoływała się w ramach badań porównawczych.

Przyjęta przez Autorkę konstrukcja opracowania, choć jest ono bardzo obszerne, nie budzi moich zastrzeżeń. Dokonany przez Autorkę podział na poszczególne rozdziały i podrozdziały wskazuje na konsekwentnie realizowany zamysł badawczy, nad którym Autorka panuje, przykładając należyta uwagę nie tylko do kolejności poszczególnych rozdziałów, ale też oznaczając je tytułami odzwierciedlającymi wyrażoną w nich treść.

Uwagi szczegółowe

Niezależnie od pozytywnej oceny przyjętych metod badawczych oraz konstrukcji opracowania, należy się jednak odnieść do najistotniejszych kwestii poruszanych przez Autorkę w opracowaniu. Przyjęta przez nią konstrukcja pracy jest konsekwencją wyodrębnienia kilku związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym źródeł niepewności sytuacji prawnej jednostki, stanowiącej główny nurt zainteresowań badawczych.

W rozdziale pierwszym monografii Autorka rozważa władztwo planistyczne gminy jako jedno ze źródeł tej niepewności. Autorka podjęła w nim próbę scharakteryzowania źródeł niepewności prawa z zakresu planowania zagospodarowania przestrzennego, oraz ogólnej ich oceny w świetle dwóch modeli teorii prawotwórstwa, tj. koncepcji racjonalności instrumentalnej oraz koncepcji racjonalności komunikacyjnej. Modele te nie są w stosunku do siebie konkurencyjne lecz w pewnym sensie komplementarne, co siłą rzeczy znalazło

odzwierciedlenie w próbie analiz przeprowadzonej przez Autorkę, pozwalającej na uznanie procesu planistycznego, a zwłaszcza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, za zracjonalizowane. Rozdział ten Autorka zwieńczyła sformułowaniem przesłanek, od spełnienia których zależy możliwość klasyfikowania procesu planistycznego oraz samego planu jako zracjonalizowane.

Kolejną płaszczyzną badań przeprowadzonych przez Habilitantkę są niepewności związane z samą konstrukcją jurydyczną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako nietypowego źródła prawa miejscowego. Autorka podjęła próbę analizy konstrukcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z perspektywy jego adresatów i omawia niepewność sytuacji prawnej jednostki wynikającą z - jej zdaniem - niejednoznacznego charakteru normatywnego planu. Głównych źródeł niepewności sytuacji prawnej jednostki Autorka upatruje w ograniczaniu prawa własności nieruchomości, aktami normatywnymi o charakterze podustawowym. Możliwości usunięcia powyższej niepewności Autorka upatruje w odmówieniu planowi charakteru normatywnego i przyznania mu charakteru odrębnej formy prawnej działania administracji, w skutek czego akty planowania nie utraciłyby mocy wiążącej, tracąc jednocześnie charakter prawotwórczy.

Choć wskazywane przez Autorkę niepewności związane z istotą miejscowych planów zostały trafnie zidentyfikowane, to jednak trudno się godzić z Jej propozycją pozbawienia planów miejscowych charakteru aktów normatywnych. Nie dostrzegam również zagrożeń związanych z kształtowaniem praw jednostki aktami prawa podustawowego, jakimi są akty prawa miejscowego, co w polskim systemie prawnym jest kwestią jak najbardziej naturalną, i z założenia dopuszczalną w świetle rozdziału III Konstytucji, wskazującego akty prawa miejscowego jako źródła prawa powszechnie obowiązującego. Gdyby z powodów wskazanych przez Autorkę pozbawić charakteru normatywnego także inne akty prawa miejscowego kształtujące sytuację prawną jednostki, pozbawilibyśmy sensu istnienia jednego ze

źródeł prawa powszechnie obowiązującego, stanowionego przez prawodawców lokalnych.

Dostrzegana przez Autorkę potrzeba przesądzenia wątpliwości dotyczących dopuszczalności objęcia aktów planowania kognicją Trybunału Konstytucyjnego także nie może stanowić dostatecznego uzasadnienia dla przyjęcia koncepcji o ich nienormatywności. Konstruując swoją koncepcję nienormatywnego aktu planowania Autorka nie dostrzega, że możliwość „wielkokrotnego stosowania” planu w sytuacjach wymagających zindywidualizowania na dzień jego stanowienia, nie zmienia jego istoty jako aktu o charakterze normatywnym, tj. aktu generalnego adresowanego nie do właścicieli nieruchomości objętych planem na dzień jego ustanowienia, ale do każdego właściciela nieruchomości, jak również aktu o charakterze abstrakcyjnym, określającym przyszłe zachowania adresatów. Cechą wyróżniającą plany miejscowe (oraz inne akty dotyczące określenia statusu danego obszaru) jest uwzględnianie w procesie ich tworzenia stanów faktycznych, często o charakterze zindywidualizowanym, jednak jedynie jako stanowiących podstawę ich przyjęcia. W tym sensie przypominają one akty stosowania prawa o charakterze indywidualnym, co jednak pozostaje w ostateczności bez wpływu na ich charakter normatywny.

Nie podzielam podnoszonej przez Autorkę wątpliwości co do wzajemnego usytuowania w hierarchii źródeł prawa rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego. Podstawą takich wątpliwości nie może być to, że na etapie reglamentacji budowlanej organy związane są zarówno miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jak i rozporządzeniami np. określającymi warunki techniczno-budowlane jakim muszą odpowiadać obiekty. Konieczność stosowania różnych aktów stanowiących źródło prawa powszechnie obowiązującego usytuowanych na różnych poziomach w ich hierarchii nie może stanowić podstawy dla twierdzenia o równorzędności wyrażonych w nich regulacji. Ewentualne wątpliwości interpretacyjne związane z koniecznością stosowania wielu

aktów normatywnych dają się eliminować z odwołaniem się do utrwalonych już reguł kolizyjnych.

Podzielam natomiast poglądy Autorki nie tylko co do możliwości, ale wręcz konieczności stosowania zasad techniki prawodawczej w stosunku do procesów stanowienia aktów prawa miejscowego. Stanowią one zbiór zasad przekutych na reguły ujęte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), jednak są to zasady wywodzone z zasad demokratycznego państwa prawa, które stosowane powinny być we wszelkich procesach legislacyjnych, a więc także dotyczących prawa miejscowego.

Kwestią wymagającą odnotowania jest wskazany przez Autorkę brak potrzeby narzucania gminom szerszego obowiązku uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co budzić może uzasadnione wątpliwości. Sugerowana przez Autorkę potrzeba zmiany podejścia do władztwa planistycznego, postrzegania go przez organy gminy jako „powinności stałego czuwania” nad stanem warunków zagospodarowania uzasadniać mającym podjęcie przez organy gminy działań zmierzających do realizacji celów wyrażonych w normach materialnych, bez wyznaczania przez ustawodawcę jasno sprecyzowanego co do nich obowiązku, nie pozwalają na efektywne sprawowanie nadzoru nad tak rozumianą „powinnością” i kontroli sądowej w przypadku zaniechań, a w rezultacie nie mogłoby prowadzić do zlikwidowania czy choćby zredukowania stanu niepewności sytuacji prawnej jednostki.

Zdecydowanie podzielam poglądy Autorki co do potrzeby przywiązywania większej wagi do procesu przedlegislacyjnego, a także przebiegu procesu legislacyjnego, zwłaszcza na zwiększenie w nich roli partycypacji jednostek. Nie postrzegam jednak tych elementów jako eliminujących, ale jako jedynie potencjalnie redukujących niepewność jednostki. Cenne są uwagi Autorki dotyczące możliwości likwidowania konfliktów przestrzennych drogą odpowiedniej

alokacji różnych aktywności społecznych ograniczając w ten sposób skalę i konsekwencje potencjalnych konfliktów.

Trafne są spostrzeżenia Autorki dotyczące potrzeby podjęcia prób zmierzania się z konfliktami interesów już na wczesnych etapach planistycznych, aby zmniejszyć negatywne efekty arbitralnych działań administracji.

W kolejnym rozdziale trzecim Autorka pisze o niepewnościach jednostki związanych z ochroną granic prawa własności w planowaniu przestrzennym. Celne są uwagi Autorki dotyczące wolności zabudowy jako pochodnej prawa własności nieruchomości a zwłaszcza dość często ostatnio zapomianej, podstawowej wartości, jaką jest godność człowieka, z której wywodzone jest prawo własności jako wartość prawnie chroniona.. Ujęcie zasady wolności zabudowy jako prawa człowieka determinuje katalog i treść dyrektyw stanowienia oraz stosowania prawa a także jego wykładni, które muszą być uwzględniane w kontekście zagrożeń dla tych wartości.

W rozdziale czwartym Autorka zaprezentowała niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze partycypacji społecznej w procesie stanowienia planów zagospodarowania przestrzennego. Ten element coraz częściej podnoszony jest w najnowszej literaturze prawniczej, podkreślającej znaczenie udziału interesariuszy w procesach legislacyjnych, z czym ustawodawca w ostatnim czasie nie liczy się całkowicie albo liczy w niedostatecznym stopniu. Autorka wskazuje, że zamierzony cel regulacji wyrażanych w aktach planowania przestrzennego stanowi szczególne pole, na którym próby rozwiązywania potencjalnych konfliktów podejmowane powinny być w drodze szerokiej partycypacji społecznej. W tym kontekście Autorka trafnie wskazuje na tzw. „usieciowienie partnerstwa”, jako źródeł potencjalnych konfliktów wynikające z form partycypacji zdominowanych przez zorganizowane grupy społeczne, bądź aktywnego działania różnych szeroko rozumianych postaci organizacji pozarządowych. Autorka słusznie opowiada się za szerokim bezpośrednim udziałem jednostek w procesach planistycznych, nie tylko w formach zorganizowanych czy wręcz zinstytucjonalizowanych.

W rozdziale piątym Autorka opisuje niepewności związane ze sprawowaniem kontroli oraz nadzoru nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Za niezręczne uznaję połączenie form nadzoru sprawowanego przez administrację rządową nad działaniami prawotwórczymi gmin z kontrolą sprawowaną przez sądy. Co do istoty są to działania całkowicie odmienne, choć konsekwencje działań organów nadzoru i sądów w pewnych zakresach są zbieżne.

W rozdziale tym Autorka wskazuje, że nie ma potrzeby dokonywać rewolucyjnych zmian w sposobie sprawowania nadzoru i kontroli, celem zlikwidowania stanów niepewności prawa w kontekście zasady prawa zabudowy. Zdanie to można by podzielić, jeśli za nierewolucyjną uznać np. zmianę systemu nadzoru i kontroli polegającą na wprowadzeniu rozwiązań pozwalających organom nadzoru, jak i sądom, reagować na przypadki bezczynności legislacyjnej organów samorządu. Tego typu regulacje wymagają jednak jak się zdaje zdecydowanie głębokich zmian. Sugerowany przez Autorkę brak potrzeby wprowadzenia szerszego obowiązku gminy do podejmowania działań planistycznych oraz zastąpienia go swoiście pojmowaną „powinnością”, zdecydowanie nie wystarcza dla zapewnienia sprawowania ani skutecznego nadzoru ani tym bardziej sądowej kontroli w takich przypadkach. Wymagałoby to właśnie jednoznacznego wprowadzania obowiązku podejmowania działań planistycznych przez gminy w przynajmniej niektórych, sprecyzowanych sytuacjach.

Kategorycznie nie podzielam poglądu Autorki o braku podstaw prawnych do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji wydanych na podstawie uchwał rady gminy, co do których stwierdzono ich nieważność. Obszerne orzecznictwo sądów administracyjnych stwierdzających nieważność takich decyzji jako wydanych bez podstawy prawnej ukazuje, że podstaw prawnych upatrywać należy w art. 156 kpa. Stanowisko sądów nie jest co prawda do końca jednolite, źródeł czego upatrywałbym raczej w kontrowersyjnych poglądach niektórych przedstawicieli doktryny.

Również zalecane przez Autorkę działania o charakterze porządkującym, mające zapewnić pewność sytuacji prawnej, poprzez zebranie w jednym akcie, dotychczas rozporoszonych w różnych aktach prawnych, norm dotyczących ochrony praw jednostki nie jest prostym zabiegiem legislacyjnym, ale poważną ingerencją w system prawa wymagającą przemyślanej nowelizacji wielu aktów prawnych, w tym daleko idącą ingerencją w prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Nie kwestionując zasadności podjęcia takich działań nie podzielam jednak optymizmu Autorki co do jedynie korekcyjnego ich charakteru.

Rozważania Autorki podjęte w rozdziale dotyczącym prawa do sądu, zwłaszcza niedoskonałości regulacji dotyczących legitymacji skargowej w sprawach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ocenić należy jako trafne. Nie można także odmówić słuszności stanowisku Autorki, że procesy kontroli sądowej nad stosowaniem oraz stanowieniem prawa muszą być w pewnych sytuacjach różne a tego wymogu nie spełniają obowiązujące regulacje.

Źródłem pewnego niedosytu, prawdopodobnie także dla innych czytelników, może być brak pogłębionych analiz dotyczących sprawowania nadzoru nad działalnością prawotwórczą gminy zwłaszcza w kontekście braku możliwości elastycznego stosowania środków nadzoru w stosunku do wadliwych uchwał czy też podejmowania działań zastępczych. Dotyczy to także braku udziału organów nadzoru we wczesnych etapach legislacyjnych poprzez sygnalizowanie potencjalnych zagrożeń naruszenia prawa. Kwestionowany jest dopiero produkt finalny w postaci określonej uchwały co skutkuje niejednokrotnie stwierdzeniem jej nieważności, zdecydowanie wpływając na wydłużanie procesów skutecznego podejmowania planów, a więc osłabiając skuteczność ochrony praw jednostki, potęgując stan jej niepewności.

Konkluzja

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe aspekty monografię autorstwa dr Anny Ostrowskiej oceniam zdecydowanie pozytywnie. Zarówno dobór tematu, metody badawcze, konsekwentnie realizowany zamysł badawczy podbudowany pogłębionymi analizami doktryny i orzecznictwa czynią opracowanie wartościowym, stanowiącym istotny wkład w rozwój nauki prawa.

2. Istotna aktywność naukowa z uwzględnieniem działalności naukowej realizowanej w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej.

Pozostała działalność naukowa - ogólnie

Także pozostały dorobek Habilitantki oceniam jako co najmniej zadowalający. Zainteresowania badawcze dr Anny Ostrowskiej koncentrują się w szczególności na analizach zagadnień związanych bezpośrednio z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym oraz reglamentacją procesów budowlanych. Trzecim istotnym kierunkiem badawczym są kwestie związane z działaniami dyskrejonalnymi administracji, niesłusznie utożsamianymi niekiedy tak w doktrynie jak i w orzecznictwie z uznaniem administracyjnym. Autorka poświęciła tym zagadnieniom rozważania zarówno w ujęciu abstrakcyjnym (teoretycznym), ale także w nawiązaniu do działań dyskrejonalnych w obszarach przedmiotowo bardziej sprecyzowanych.

Na istotny dorobek naukowy po uzyskaniu przez Habilitantkę doktoratu składają się liczne opracowania w tym rozdziały w 20 publikacjach wieloautorskich, z których za szczególnie doniosłe uznają:

- artykuł: *Decyzja o zmianie pozwolenia na budowę – uwagi na tle art. 36a Prawa budowlanego*, /w:/ *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*, red. I. Skrzydło-Niżnika;
- artykuł: *Sądowoadministracyjna kontrola aktów planowania przestrzennego wydawanych na szczeblu gminy- aspekty materialne i procesowe*, /w:/ *Legislacja administracyjna*, red. Z. Duniewska, M. Stahl;
- artykuł: *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;
- artykuł: *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy (miasta na prawach powiatu)* napisany w ramach grantu a opublikowany /w:/ *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu*, pod red. T. Mądry;

W ramach trzeciego nurtu zainteresowań wskazać należy w szczególności:

- artykuł: *Zakres dyskrecyjnej władzy organu administracji publicznej w sprawach zmiany lasu na użytek rolny*, /w:/ *Prawne instrumenty ochrony środowiska*;
- artykuł: *Ile uznania w uznaniu? „Głębokość” sądowej kontroli uznaniowych rozstrzygnięć organów administracji publicznej – perspektywa globalna*, /w:/ *25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – teoria i praktyka*.

Na szczególną uwagę zasługuje także artykuł *Administrative Promissory Commitment in the Perspective of Discretionary Powers of Public Administration Body*, /w:/ *Discretionary Power of Public Administration Its Scope and Control*.

Autorka podejmowała także opracowania w zakresach niestanowiących jej głównego nurtu zainteresowań. W tym zakresie wskazać można:

- artykuł: *W kwestii „wnioskowego” dostępu do informacji publicznej* /w:/ *Dobra chronione w prawie administracyjnym*;
- artykuł: *Instrumenty ochrony prawnej właściciela nieruchomości sąsiedniej przed naruszeniem stosunków wodnych na gruncie*, /w:/ *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*;
- artykuł: *Location of Animal Shelters in the Local Spatial Development Plan in Poland*, /w:/ *Legal Protection of Animals*.

Podkreślić należy, że Autorka część artykułów opublikowała w języku angielskim w wydawnictwach zagranicznych.

Aktywność naukowa Habilitantki przejawiała się także w kilku glosach do orzeczeń NSA, z których część stanowi opracowania autorskie, a część we współautorstwie. Glosy opublikowane zostały w wysoce ocenianych pismach, takich jak „Samorząd Terytorialny”, „Przegląd prawa administracyjnego” czy „Studia Iuridica Lublinensia”.

Autorka podejmowała również trud przygotowania opracowań dedykowanych do praktyki. W szczególności należy do nich komentarz do ustawy Prawo Budowlane pod red. A. Glinieckiego, który doczekał się trzech kolejnych wydań.

Nadto Autorka prowadziła działalność dedykowaną dla odbiorców akademickich. Zwrócić należy uwagę na rozdział *Obronność i bezpieczeństwo państwa w systemie planowania zagospodarowania przestrzennego* /w:/ *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne* pod redakcją M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, Warszawa 2014, a także rozdział we współautorstwie z J. Stelmasiakiem pt. *Ochrona środowiska w planowaniu przestrzennym i w prawie budowlanym* /w:/ *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2008 i 2009.

Habilitantka przejawiała wyjątkowo wysoką aktywność naukową w formie uczestniczenia w licznych konferencjach naukowych, w tym także o charakterze międzynarodowym. W większości z nich uczestniczyła aktywnie wygłaszając referaty, w tym także w języku obcym. Habilitantka uczestniczyła także wielokrotnie w komitetach naukowych konferencji.

Odnosić należy także udział habilitantki w projekcie „Prawne instrumenty ochrony środowiska”, 2014-2016, Norway Grants – Fundusz Stypendialny i Szkoleniowy.

Podkreślić należy, że Habilitantka uczestniczy aktywnie w czasopismach naukowych pełniąc funkcję recenzenta, zwłaszcza w Internetowym Przeglądzie Prawniczym Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Aktywność naukowa realizowana w innych uczelniach bądź instytucjach naukowych, w szczególności zagranicznych.

Habilitantka aktywnie uczestniczy w pracach naukowo-badawczych prowadzonych przez inne ośrodki naukowe, w tym w szczególności:

- 1) od 2019 roku współpracuje stale z Katedrą Nauki Administracji Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II, a także z Instytutem Samorządu Terytorialnego Województwa Lubelskiego.

W ramach tej współpracy uczestniczyła w projekcie pt. *Polsko-węgierski model samorządowej współpracy międzynarodowej*” realizowanym przez Instytut:

- jest członkiem zespołu badawczego do spraw opracowania koncepcji i strategii funkcjonowania Euroregionu Roztocze,
- brała udział w przygotowaniu raportu badawczego pn. *Funkcjonowanie uzdrowisk prowadzonych przez samorządy województw*,
- uczestniczyła w przygotowaniu raportu badawczego pt. *Strategiczne kierunki rozwoju obszaru Powiśla*
- opracowała koncepcję kampanii edukacyjnej pn. *Razem dbamy o czyste środowisko – właściwe gospodarowanie odpadami powstałymi wskutek produkcji rolnej* w ramach projektu realizowanego przez Instytut Rozwoju Samorządu Terytorialnego Województwa Lubelskiego.

- 2) jako istotną w tym zakresie wskazać należy także współpracę z pracownikami wydziału prawa Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie. W ramach tej współpracy brała udział w międzynarodowej konferencji naukowej w 2016 roku wygłaszając referat pt. *The Role of Acts of Internal Management, Established*

Practice and So-called Soft Precedent in the Social Welfare Law in Poland. Współpraca miała charakter wzajemny. Przedstawiciel naukowy z Bratysławy uczestniczył w konferencji naukowej o charakterze ogólnopolskim, organizowanej w Lublinie. Zaowocowało to podjęciem bliższych kontaktów z Katedrą Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Wydziału Prawa i Administracji UMCS. W ramach tejże współpracy w 2020 roku Habilitantka brała udział w międzynarodowej konferencji w Bratysławie pn. *Bratislava Legal Forum 2020* organizowanej przez Wydział Prawa Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie wygłaszając referat pt. *Public Participation in the Spatial Planning System as a Tool of Effective Co-decision Making*

3) nadto Habilitantka sporadycznie współpracuje również z innymi ośrodkami naukowymi, np. z Uniwersytetem im. Iwana Franki we Lwowie. Przy tej współpracy Habilitantka brała udział w dwóch konferencjach, na każdej z nich wygłaszając referat.

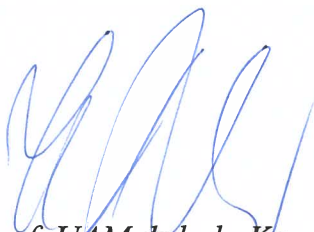
Habilitantka uczestniczyła także w konferencjach naukowych organizowanych przez Narodowy Uniwersytet Trasa Szewczenki w Kijowie oraz Wydział Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie.

4) za istotny element aktywności naukowej wskazać należy udział w organizowanym w latach 2017-2019 projekcie w ramach konkursu „Diamantowy Grant” *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu*, zakończony wygłoszeniem referatu na konferencji naukowej, która odbyła się w 2017 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz publikacją artykułu w monografii wskazanej w wykazie artykułów stanowiących jedno z ważniejszych osiągnięć naukowych Habilitantki.

Całość opisanej powyżej aktywności naukowej Habilitantki pozwala jednoznacznie stwierdzić, że spełnia ona przesłanki o których mowa w art. 219 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2021 poz. 478).

Dokonując globalnej oceny powyższego dorobku stwierdzam, że Habilitantka spełnia wszystkie przesłanki, o których mowa w art. 219 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2021 poz. 478), stanowiąc podstawę do ubiegania się o nadanie stopnia doktora habilitowanego.

Poznań, dnia 15.10.2021 r.


Prof. UAM dr hab. Krystian Ziemiński