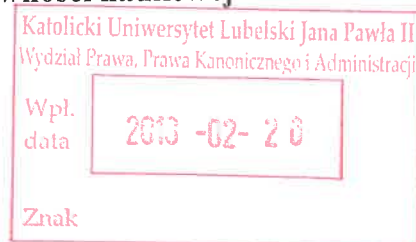


Recenzja

rozprawy habilitacyjnej, dorobku naukowego i istotnej aktywności naukowej

dr. Piotra Zacharczuka



I. W nawiązaniu do pisma Pana Dziekana Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL w Lublinie dr. hab. Krzysztofa Wiaka, prof. KUL z dnia 27.11.2017 r., które informuje mnie o powierzeniu funkcji recenzenta w przewodzie habilitacyjnym dr. Piotra Zacharczuka przedkładam recenzję jego rozprawy habilitacyjnej, dorobku naukowego i istotnej aktywności naukowej.

II. Dr Piotr Zacharczuk przedstawia – jako główne osiągnięcie naukowe, uzyskane po otrzymaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych, stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny naukowej (art. 16 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r., poz. 1789 z późn. zm.) – monografię jego autorstwa „*Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*”, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 768, ISBN 978-83-255-9582-1.

Przedmiotem recenzowanej rozprawy habilitacyjnej jest całościowe opracowanie obszarów specjalnych jako odrębnej instytucji prawa administracyjnego materialnego. Przede wszystkim należy tutaj zauważyć, że przedmiot recenzowanej rozprawy habilitacyjnej nie został jeszcze wystarczająco opracowany. Co prawda obszary specjalne były omawiane w podręcznikach akademickich – najczęściej jako wzmianka, czasami jako odrębny rozdział. Ponadto tematyka obszarów specjalnych była równocześnie przedmiotem opracowań typu monograficznego oraz artykułów w czasopismach naukowych, ale dotyczących wyłącznie określonego obszaru specjalnego lub rodzajowo pokrewnych obszarów specjalnych. Jednak miały one wycinkowy charakter i nie pretendowały do wyczerpania całej problematyki. Tej luki nie wypełnił również poświęcony tej problematyce odrębny rozdział, którego autorem jest Jerzy Stelmasiak, w *Systemie prawa administracyjnego* pod redakcją naukową Romana Hausera, Zygmunta Niewiadomskiego oraz Andrzeja Wróbla, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, ponieważ ogranicza się on tylko do obszarów ekologicznych. Za dopuszczalne należy tutaj uznać zawężenie rozważań do polskiego materialnego prawa administracyjnego z uwagi na znaczną objętość monografii.

W związku z tym zostały sformułowane odpowiednie cele badawcze i tezy badawcze. Z całą pewnością wpisują się one znakomicie w zakres wyznaczony tytułem tej monografii. Podstawowym celem badawczym jest ustalenie i ukazanie w ujęciu, które zostało zarazem określone jako kompleksowe i usystematyzowane, obszarów specjalnych jako instytucji prawa administracyjnego materialnego. Natomiast do celów szczegółowych zaliczono wtedy: ustalenie pojęcia obszar specjalny, ustalenie miejsca obszarów specjalnych w systemie prawa

administracyjnego, ukazanie specjalnych reżimów prawnych dla obszarów specjalnych, usystematyzowanie obszarów specjalnych, wyjaśnienie celów ogólnych tworzenia obszarów specjalnych. Z kolei ogólna teza badawcza zakłada: obszary specjalne stanowią niezwykle istotną teoretyczną konstrukcję dogmatyki prawa administracyjnego. Następnie zostało też wyprowadzonych dziesięć szczegółowych tez badawczych. W tym kontekście należy jeszcze podkreślić, że obszary specjalne są uznawane tutaj za instytucję prawa administracyjnego, która obejmuje dużą ilość środków prawnych. Niestety zabrakło wówczas wyjaśnienia w szczegółowych tezach badawczych, co należy wówczas rozumieć przez środki prawne, poza uznaniem ich za administracyjnoprawne. Do celów badawczych i tez badawczych zostały odpowiednio dostosowane metody badawcze, które są właściwe dla prawa administracyjnego, w tym prawidłowo chodzi tutaj zwłaszcza o metodę dogmatyczną.

Generalnie układ recenzowanej rozprawy habilitacyjnej został bardzo racjonalnie opracowany, w tym aspekcie tworzy on spójną i logiczną całość, którą konsekwentnie łączą sformułowane już na początku cele i tezy. Od razu można też dostrzec, że struktura podziału treści została starannie przemyślana. Bez wątplenia potwierdza się jej kompletność. Od rozważań natury ogólnej bardzo płynnie przechodzi się do rozważań natury szczegółowej. Przy tym należy jeszcze dodać, że szczegółowość rozważań nad poszczególnymi rodzajami obszarów specjalnych jest bardzo duża, a nawet wydaje się niekiedy zbyt duża. Z dziesięciu rozdziałów mają bowiem charakter ogólny jedynie trzy, zaś pozostałe siedem rozdziałów jest poświęcone wyodrębnionym rodzajom obszarów specjalnych. Oczywiście jest trudno obecnie kontestować zamiar opracowania wszystkich rodzajów obszarów specjalnych, gdy zwłaszcza ich zaliczenie do obszarów specjalnych jest często kontrowersyjne, aczkolwiek byłoby chyba lepiej skupić się na rozbudowie zagadnień teoretycznych. W efekcie mamy do czynienia z obszerną monografią, gdyż liczy ona aż 734 strony, która musi jednak zdezaktualizować się szybko, po nieuniknionej zmianie stanu prawnego wyodrębnionych obszarów specjalnych.

Rozdział I. nosi tytuł „Określenie obszaru specjalnego i jego charakterystyka”. Tak naprawdę stanowi on wprowadzenie do problematyki obszarów specjalnych, gdy chodzi o ich genezę, definiowanie, cechy i funkcje. Oczywiście trzeba zgodzić się, że sam termin „obszar specjalny” nie ma swojej definicji legalnej oraz nie jest nawet pojęciem języka prawnego, ale ma już ugruntowaną pozycję w terminologii materialnego prawa administracyjnego. Przy tym jest definiowany w różny sposób. Trafnie podkreśla się również cechy obszaru specjalnego i jego funkcje. Jeżeli chodzi o funkcje obszaru specjalnego, to wydaje się jednak zasadne ich szersze omówienie z perspektywy celów obszarów specjalnych. Lecz rozważania o celach obszarów specjalnych pojawiają się znacznie później. Skoro ten Rozdział dotyczy określenia obszaru specjalnego, to wydaje się nieodzowne sformułowanie tutaj własnej definicji, co nie ma jednak miejsca, która będzie miała cechy definicji projektującej. Z pewnym zdziwieniem taką definicję obszaru specjalnego można natomiast odkryć dopiero we wnioskach rozdziału następnego. Z całą pewnością definicja obszaru specjalnego powinna zawsze opierać się na elementach jego pojęcia, czyli nawiązywać do cech obszarów specjalnych i funkcji obszarów specjalnych, a bardziej dokładnie ich celów tworzenia.

Bardzo interesujący jest Rozdział II. pod tytułem „Miejsce obszarów specjalnych w systemie prawa administracyjnego”. W ramach tego Rozdziału obszary specjalne zostały jak najbardziej prawidłowo uznane za typową instytucję materialnego prawa administracyjnego. Ze względu na potrzebę wyodrębnienia tej instytucji prawnej została ona przedstawiona na tle

zbliżonych instytucji prawnych materialnego prawa administracyjnego, takich jak: podział terytorialny, rzeczy i urządzenia publiczne, specjalne statusy prawne, obszary wyznaczone zezwoleniami i koncesjami, stany specjalne, obszary objęte ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji wydanych w ramach procesu inwestycyjno – budowlanego, obszary wyodrębnione. W konsekwencji udało się przekonywująco ustalić, czym nie jest obszar specjalny. W związku z funkcjonowaniem obszarów specjalnych są stosowane środki prawne, które wchodzą w zakres innych instytucji prawnych materialnego prawa administracyjnego, w szczególności takich jak: administracyjnoprawne ograniczenia prawa rzeczowych, zakazy i nakazy, strategie, plany i programy, rejestracje i ewidencje oraz sankcje administracyjne. Uwagi na ten temat są zasadniczo poprawne. Jednak trudno tutaj zaakceptować używany często termin „urządzenie prawne”, bez dokonania jego wyjaśnienia, gdyż nie jest on typowy dla doktryny materialnego prawa administracyjnego.

W konsekwencji pojawia się we wnioskach Rozdziału II. sprawozdawcza definicja obszaru specjalnego, według której „obszary specjalne to instytucja prawna polskiego materialnego prawa administracyjnego rozumiana jako tereny niebędące obiektami znajdujące się w granicach objętych prawem i jurysdykcją RP wyodrębnione konkretnie aktami prawnymi, w związku z realizacją na tych terenach priorytetowych zadań publicznych, na których obowiązuje specjalny reżim prawny, ograniczający lub poszerzający dotychczasowy powszechny porządek prawny”. Jakkolwiek nawiązuje ona do cech obszarów specjalnych, to jednak niepotrzebnie wikła ona tą instytucję materialnego prawa administracyjnego w jej funkcjonowanie. Przykładowo „objęcie prawem i jurysdykcją RP” musi również obejmować „wyodrębnienie konkretnymi aktami prawnymi”, zaś sama „konkretność” może okazać się niekiedy dyskusyjna. Albo wyeksponowany „specjalny reżim prawny” musi przecież zarazem oznaczać „ograniczenie lub poszerzenie dotychczasowego porządku prawnego”. Zresztą sam dr Piotr Zacharczuk uznaje, że ta „definicja obszarów specjalnych nie pretenduje do miana definicji doskonałej”, bo nie rozwiązuje problemów związanych z uznawaniem konkretnych obszarów za specjalne.

Zagadnienia objęte dalej Rozdziałem III. pod tytułem „Tworzenie, funkcjonowanie i klasyfikacje obszarów specjalnych” mają już charakter szczegółowy, bo stanowią niezbędne rozwinięcie problematyki obszarów specjalnych. Rzetelnej analizie zostały tutaj poddane: podstawy prawne tworzenia obszarów specjalnych, wartości leżące u podstaw tworzenia obszarów specjalnych, cele tworzenia obszarów specjalnych oraz akty prawne tworzące obszary specjalne, podmioty administrujące obszarami specjalnymi, specjalne reżimy prawne obowiązujące na obszarach specjalnych, zbieg wówczas specjalnych reżimów prawnych oraz różne klasyfikacje obszarów specjalnych. Co prawda połącznie w tym Rozdziale tak różnych zagadnień można uznać za dyskusyjne. Dr Piotr Zacharczuk wyprowadza na koniec słuszny wniosek, iż aczkolwiek w doktrynie prawa administracyjnego wypracowano szereg różnego rodzaju klasyfikacji obszarów specjalnych, to niektóre z tych klasyfikacji nie są już w pełni zasadne z uwagi na ogromną dynamikę i zmienność prawa administracyjnego. W związku z tym słusznie zakłada, że nadal istnieje możliwość tworzenia własnych klasyfikacji obszarów specjalnych. Oczywiście byłoby lepiej, gdyby dr Piotr Zacharczuk odróżniał klasyfikację, która jest zawsze rozbudowana pionowo od katalogu stanowiącego zawsze egzemplifikację konkretnych przypadków.

W następnych rozdziałach recenzowanej rozprawy habilitacyjnej został przedstawiony pełny katalog rodzajów obszarów specjalnych. Wówczas zastosowano prawidłowo kryterium celu tworzenia obszarów specjalnych. Dlatego zostały opracowane następujące rozdziały: Rozdział IV. pod tytułem „Obszary specjalne wyodrębniane w celu ochrony przyrody”, Rozdział V. pod tytułem „Pozostałe obszary specjalne tworzone w celu ochrony środowiska”, Rozdział VI. pod tytułem „Obszary specjalne wyodrębniane z uwagi na potrzebę korzystania z rzeczy publicznych lub urzędzeń publicznych”, Rozdział VII. pod tytułem „Obszary specjalne służące ochronie zabytków”, Rozdział VIII. pod tytułem „Obszary specjalne wpisujące się w ochronę zdrowia”, Rozdział IX. pod tytułem „Obszary specjalne ustanawiane w celu stymulacji rozwoju gospodarczego i społecznego”. Z dużym uznaniem należy tutaj odnieść się do prowadzonych badań naukowych, jeżeli chodzi o ich zakres, dokonywane analizy i wyciągane wnioski. Przy tym wypada jeszcze dodać, że zostały tutaj opracowane również zagadnienia sporne i kontrowersyjne. Niejednokrotnie były wysuwane też postulaty *de lege ferenda*. Z całą pewnością świadczą one o dobrym warsztacie naukowym dr. Piotra Zacharczuka. Jednakże należy tutaj zwrócić jeszcze uwagę, że dr Piotr Zacharczuk wszystkie rodzaje obszarów specjalnych uznaje za środki prawne. W tym kontekście nie podaje jednak sposobu rozumienia tego terminu. Aczkolwiek można sporadycznie spotkać termin środek prawny w materialnym prawie administracyjnym, gdy zwłaszcza eksponuje się jego cel, to jednak termin ten występuje przede wszystkim w procesowym prawie administracyjnym – głównie jako środek zaskarżenia. Lepiej byłoby wówczas mówić o swoistych konstrukcjach prawnych, jak zakłada to zresztą ogólna teza badawcza.

Na koniec trzeba zatem zgodzić się, że przeprowadzone w recenzowanej rozprawie habilitacyjnej badania w zakresie dotyczącym obszarów specjalnych w polskim materialnym prawie administracyjnym były zadaniem badawczym niełatwym, lecz niezwykle potrzebnym. Zaś wyniki tych badań wypełniają istniejącą niewątpliwie w tej mierze lukę w literaturze przedmiotu. W rezultacie sformułowano szereg różnego rodzaju wniosków zarówno natury ogólnej, jak i szczegółowej. Przede wszystkim należy tu podzielić niemal wszystkie wnioski szczegółowe, które dotyczą wyodrębnionych rodzajów obszarów specjalnych. Oczywiście imponuje tutaj rozmach prowadzonych badań naukowych, chociaż ich szczegółowość wydaje się nadmierna. Zwłaszcza mając na uwadze zamiar budowy teorii obszarów specjalnych w materialnym prawie administracyjnym. Tymczasem wnioski ogólne potwierdzają tylko do jakiegoś stopnia sformułowane cele badawcze i hipotezy badawcze. W znacznej mierze jest to wynikiem przyjęcia niezbyt klarownej definicji obszarów specjalnych i braku uzasadnienia dla oparcia instytucji obszarów specjalnych na niejasnej koncepcji środków prawnych. Co prawda jest to również następstwem niedopracowania ogólnej teorii prawa administracyjnego. Do dzisiaj nie ustalono przykładowo jednolitego sposobu rozumienia środka prawnego w prawie administracyjnym. Ogólna więc ocena recenzowanej rozprawy habilitacyjnej, mimo zgłoszonych wyżej zastrzeżeń i wątpliwości, jest bez wątpienia pozytywna.

III. Recenzja pozostałych osiągnięć naukowych dr. Piotra Zacharczuka, po otrzymaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych, dotyczy jeszcze trzydziestu siedmiu wykazanych publikacji naukowych w ramach dorobku naukowego, które mają stanowić znaczny wkład w

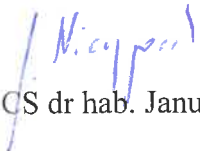
rozwój określonej dyscypliny naukowej (art. 16 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r., poz. 1789 z późn. zm.). Jednak nie ma wśród nich autorstwa lub współautorstwa publikacji naukowych, które znajdowałyby się w czasopismach znajdujących się w bazie Journal Citation Reports (JRC) lub na liście European Reference Index for the Humanities (ERIH). Oczywiście jest to spowodowane głównie tym, że nie ma między nimi wielu czasopism prawnych, z uwagi na dużą odmienność systemów prawnych poszczególnych państw. Zarazem należy docenić, że opublikowano je w profesjonalnych wydawnictwach, jak szczególnie: Wydawnictwo C.H. Beck, Wydawnictwo KUL, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa, Wydawnictwo Difin, Presscom, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego. Ponadto zostały one opublikowane w poważnych czasopismach naukowych, jak przede wszystkim: „Forum Prawnicze”, „Roczniki Nauk Prawnych”, „Studia Prawnicze KUL” (wcześniej „Prawo – Administracja – Kościół”), „Wroclaw Review of Law, Administration & Economics”, „Review of Comparative Law”. Na pewno liczba wykazanych publikacji naukowych stanowi wystarczający dorobek naukowy.

Wykaz publikacji naukowych dr. Piotra Zacharczuka obejmuje następujące obszary badawcze: obszary specjalne, prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska, prawne aspekty funkcjonowania elektrowni systemowych, gospodarka odpadami, administracyjno – prawne instrumenty ochrony środowiska, proces inwestycyjno – budowlany, inne zagadnienia. Wobec powyższego można stwierdzić, że zainteresowania naukowe dr. Piotra Zacharczuka są rozległe i zróżnicowane. Treść wykazanych publikacji naukowych została oparta na dobrej znajomości ustawodawstwa, orzecznictwa i doktryny, które przynależą zasadniczo do prawa administracyjnego. Ponadto wypada dodać, że prezentują one dobry poziom merytoryczny i zachowują poprawność metodologiczną. Przy tym wykazane publikacje naukowe są napisane zwięzłym i zrozumiałym językiem. Konsekwentnie określają wówczas cel analizy, stawiane tezy, proces dowodzenia i wnioski końcowe. Szczególnie należy tutaj podkreślić, że wnioski końcowe *de lege lata* i *de lege ferenda* są logiczne i przemyślane, często poszerzają również dotychczasowy stan wiedzy z prawa administracyjnego. Zatem ocena pozostałych osiągnięć naukowych, czyli trzydziestu siedmiu wykazanych publikacji naukowych w ramach dorobku naukowego, jest ze wszech miar pozytywna.

IV. Jeżeli natomiast chodzi o wykazanie się istotną aktywnością naukową przez dr. Piotra Zacharczuka, po otrzymaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych, to recenzja obejmuje zasadniczo: kierowanie międzynarodowymi i krajowymi projektami badawczymi oraz udział w takich projektach, międzynarodowe i krajowe nagrody za działalność naukową, wygłoszenie referatów na międzynarodowych i krajowych konferencjach naukowych oraz dorobek dydaktyczny i popularyzatorski oraz współpracę międzynarodową (art. 16 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r., poz. 1789 z późn. zm.). W związku z tym należy teraz stwierdzić, że dr. Piotr Zacharczuk nie ma dużych osiągnięć w zakresie szeroko rozumianej międzynarodowej współpracy naukowej, co stanowi podstawowy zarzut w ocenie jego aktywności naukowej. Konkretnie można bowiem wskazać na wygłoszenie tylko jako

współautor jednego referatu na międzynarodowej konferencji naukowej – Kamila Sobieraj, Piotr Zacharczuk, *Ecological Connectivity Protection according to The European Union and Polish Law*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. *The Effectiveness of Environmental Law*, zorganizowana została przez Wydział Prawa i Nauk Politycznych (Faculty of Law and Political Science) Uniwersytetu w Marsylii (Aix Marseille Université), Marsylia, w dniach 2-4 września 2015 r. Znacznie lepiej prezentuje się natomiast krajowa aktywność naukowa dr. Piotra Zacharczuka. Przede wszystkim wypada tutaj odnotować: wygłoszenie referatów (trzy razy jako współautor) na dziesięciu krajowych konferencjach naukowych, trzykrotny udział w komitetach organizacyjnych krajowych konferencji naukowych, udział w Centrum Badań ADR – *Prawo i Gospodarka* oraz stosunkowo liczne osiągnięcia dydaktyczne i w zakresie popularyzowania nauki. W konsekwencji ocena wykazania się istotną aktywnością naukową nie może tak jednoznacznie być pozytywna.

V. W konkluzji stwierdzam, że rozprawa habilitacyjna, dorobek naukowy i istotna aktywność naukowa dr. Piotra Zacharczuka odpowiada wymogom określonym w art. 16 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r., poz. 1789 z późn. zm.). Pozytywna recenzja rozprawy habilitacyjnej, dorobku naukowego i istotnej aktywności naukowej dr. Piotra Zacharczuka pozwala przystąpić do dalszych czynności postępowania habilitacyjnego. Na koniec chciałbym wyraźnie jeszcze dodać, że dr Piotr Zacharczuk zasługuje na nadanie mu stopnia naukowego doktora habilitowanego z dziedziny nauk prawnych w dyscyplinie naukowej prawo (subdyscyplinie naukowej prawo administracyjne).


Prof. UMCS dr hab. Janusz Niczyporuk

Lublin 15.02.2018