

dr hab. prof. UJ Dorota Dąbek  
Katedra Prawa Administracyjnego  
Uniwersytet Jagielloński

Kraków, dnia 9 marca 2018r.

**Recenzja w przewodzie habilitacyjnym  
dr. Piotra Zacharczuka**

**W wykonaniu uchwały Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów z dnia 7 listopada 2017r., Nr BCK-I-L-7662/17, powołującej mnie na recenzenta w przewodzie habilitacyjnym dr. Piotra Zacharczuka, przedkładam recenzję rozprawy habilitacyjnej pt.: „*Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*”, Warszawa 2017, ss. 724, dorobku naukowego oraz aktywności naukowej, z pozytywną oceną i z wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie habilitacyjnym.**

W uzasadnieniu sformułowanej powyżej oceny oraz wynikających z niej wniosków, przedstawiam szczegółowe uwagi dotyczące recenzowanej rozprawy oraz dorobku naukowego i aktywności naukowej dr. Piotra Zacharczuka.

## I. Recenzja rozprawy habilitacyjnej

„Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym”,  
Warszawa 2017, ss. 724 oraz Wstęp, ISBN 978-83-255-9582-1

Jako główne osiągnięcie naukowe uzyskane po otrzymaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych, stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny naukowej w rozumieniu art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 2003r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017r., poz. 1789) dr Piotr Zacharczuk wskazał monografię „*Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*”.

### 1. Wybór tematu i celów pracy

Dokonany przez Autora wybór tematu rozprawy habilitacyjnej należy przyjąć z pełną aprobatą. Autor sięgnął do zagadnień ważnych dla badań nad prawem i postępowaniem administracyjnym. Odrębne reżimy prawne, stanowiące wyłom od ogólnej regulacji bezwzględnie obowiązującego prawa administracyjnego, są zagadnieniami interesującymi od strony teoretycznej. Wyraźnie zaś widoczny wzrost liczby takich regulacji, tworzących obszary specjalne o bardzo różnym charakterze i dla realizacji bardzo różnych celów uświadamia, że jest to również zagadnienie o doniosłym znaczeniu praktycznym.

Należy przy tym potwierdzić ocenę Autora (str. XXXV-XXXVI), że problematyka materialnoprawnych regulacji obszarów specjalnych w polskim porządku prawnym, nie stała się dotąd przedmiotem odrębnego, wyczerpującego opracowania monograficznego. Podjęta zatem przez Piotra Zacharczuka próba kompleksowej analizy tego zagadnienia, systemowego

spojrzenia, doprecyzowania i rozwiązania spornych problemów, daje szansę wypełnienia tej luki i podstawę dla wysunięcia cennych wniosków ogólnych, teoretycznych i praktycznych, dotyczących tego ważnego sektora prawa publicznego. Wybrany temat umożliwia sformułowanie wniosków o uniwersalnym charakterze, wskazań znajdujących zastosowanie dla całej instytucji prawnej obszaru specjalnego, a mających istotne znaczenie dla całego prawa administracyjnego.

Na aprobatę zasługują w związku z tym sformułowane przez Autora cele badawcze. Autor zmierza bowiem do tego – co zapowiada we Wstępie - by w sposób kompleksowy i usystematyzowany ukazać obszary specjalne jako instytucję materialnego prawa administracyjnego. W tym celu zakłada ustalenie pojęcia obszar specjalny, miejsca obszarów specjalnych w systemie prawa administracyjnego, charakterystykę specjalnych reżimów prawnych dla obszarów specjalnych, usystematyzowanie obszarów specjalnych oraz wyjaśnienie celów ich tworzenia.

Nie jest w pełni jasne co ma na myśli Autor wyróżniając „walor poznawczy” i „walor praktyczny” celów prowadzonych badań (str. XXXVII). Może w ten zawoalowany sposób zmierzał do tego, że analiza dogmatycznoprawna regulacji prawnej może doprowadzić nie tylko do ustaleń istotnych z punktu widzenia praktycznego, ale także teoretycznego? Może zatem dostrzega też teoretycznoprawny potencjał swoich badań i w tym kierunku zamierza podążać, pomimo że wyraźnie wśród metod badawczych tego nie przewiduje (o czym będzie mowa poniżej). Taki wniosek zdają się potwierdzać szczegółowe cele badawcze, sformułowane przez Autora w punkcie 4 Wstępu (str. XXXVII-XXXVIII).

We Wstępie Autor wskazuje także główną tezę badawczą przyjmując, że obszary specjalne stanowią istotną konstrukcję teoretyczną dogmatyki prawa

administracyjnego oraz formułuje dziesięć tez szczegółowych, które stanowią następnie przedmiot badań w rozprawie.

Sformułowane przez Autora cele badawcze zasadniczo należy uznać za celne i wartościowe. Realizacja tak postawionych celów i tez badawczych daje możliwość uzyskania cennych wniosków, dotyczących instytucji prawnej nieprzebadanej jeszcze dogłębnie w dotychczasowej literaturze.

## **2. Metoda badań**

Zastosowane w pracy metody badań nie budzą zastrzeżeń. Autor zapowiada we Wstępie (str. XLIV), że będzie posługiwał się przede wszystkim metodą dogmatycznoprawną i rzeczywiście tak jest – praca ma w większości charakter dogmatycznoprawnej analizy. Metody historycznej Autor używa w badaniach nad genezą poszczególnych środków prawnych uznawanych za obszary specjalne. We Wstępie zapowiada także wykorzystanie metody aksjologicznej oraz statystycznej (pomocniczo) - i rzeczywiście wykorzystuje je w pracy, nawiązując do wartości leżących u podstaw tworzenia obszarów specjalnych oraz oceniając wykorzystywanie w praktyce poszczególnych podstaw prawnych tworzenia obszarów specjalnych. Metoda prawnoporównawcza jest stosowana przez Autora dla porównania instytucji obszarów specjalnych z innymi instytucjami prawnymi i obszarami o podobnym charakterze. Autor zastrzega też na wstępie (str. XLIV, także str. XXXVII), że metody prawnoporównawczej nie będzie wykorzystywał do porównań polskiej instytucji prawnej obszarów specjalnych z podobnymi instytucjami prawnymi innych państw, ze względu na planowany zakres pracy oraz jej ograniczenia objętościowe.

Zapowiedziane przez Autora metody badawcze sugerują, że z góry zakłada on pominięcie analiz teoretycznych, koncentrując się na dogmatyce. Konstrukcja tematu to uzasadnia, choć mam wątpliwości czy jest to słuszne

wstępne założenie metodologiczne. Wydaje się, że przeprowadzona w pracy analiza materialnoprawnych regulacji mogłaby posłużyć do wysunięcia ważkich wniosków teoretycznych na temat reżimów specjalnych w prawie administracyjnym. Przyjęte założenie metodologiczne rodzi zatem pewną obawę czy ten - niewątpliwie ogromny - nakład pracy włożony w przeprowadzenie badań prawa materialnego, zostanie w pełni wykorzystany dla zbudowania wartościowych, uniwersalnych wniosków.

Poza tym zastrzeżeniem, metody badawcze zostały przez Autora właściwie dobrane dla podjętego tematu rozprawy, umożliwiając prawidłowe przeprowadzenie analizy tytułowego zagadnienia polskiej materialnoprawnej regulacji obszarów specjalnych.

### **3. Systematyka pracy**

Przyjęty układ pracy jest w pełni przejrzysty i czytelny z punktu widzenia tytułu tej pracy.

Praca podzielona została na X rozdziałów oraz Wstęp i Wnioski końcowe. Autor rozpoczyna w sposób klasyczny, od ustaleń terminologicznych niezbędnych dla dalszego wyводу. Analizuje zatem pojęcie obszaru specjalnego, przedstawia jego genezę, cechy i funkcje (rozdział I), analizuje obszary specjalne jako instytucje materialnego prawa administracyjnego, zestawiając je z innymi instytucjami prawa administracyjnego (rozdział II), przedstawia podstawy i cele tworzenia obszarów specjalnych i ich klasyfikacje (rozdział III). Kolejnych siedem rozdziałów zostało poświęconych poszczególnym rodzajom obszarów specjalnych wyodrębnionych na podstawie zaproponowanego przez Autora kryterium celu (rozdz. IV-X). Każdy z tych rozdziałów rozpoczyna się od wstępnej analizy terminologicznej dotyczącej objętych nim zagadnień, a na końcu zawiera wnioski podsumowujące.

Konstrukcja poszczególnych rozdziałów pozwoliła na czytelne przedstawienie analizowanych zagadnień, umożliwiając wysunięcie jasnych konkluzji. Przyjęta ogólnie w rozprawie konstrukcja umożliwia interesujące, przekrojowe ujęcie analizowanych zagadnień, dając szansę uzyskania ciekawych konkluzji i ocen, choć można było także konstrukcję tej pracy oprzeć na całkowicie odwrotnym założeniu. Nasuwa się bowiem pytanie, czy praca nie zyskałaby, gdyby kolejność rozdziałów odwrócić. Może dzięki temu tytułowa analiza polskiej materialnej regulacji obszarów specjalnych mogłaby posłużyć do wysunięcia nowych, dodatkowych wniosków na temat obszarów specjalnych jako instytucji materialnego prawa administracyjnego? Znaczna część rozdziału I, rozdział II i znaczna część rozdziału III mogłyby zatem wieńczyć pracę, formułując wnioski wzbogacone o oceny wynikające z poprzedzających je rozdziałów analizujących regulacje prawne poszczególnych rodzajów obszarów specjalnych. Wtedy Autor mógłby zrealizować to, do czego nawiązuje we Wnioskach końcowych (str. 711), tzn. oprzeć „teoretycznoprawną konstrukcję obszarów specjalnych” na „aktualnie obowiązującej wielopłaszczyznowej rzeczywistości normatywnej”, unikając „wyprowadzania nietrafnych poglądów”, z powodu „ignorowania obowiązującej rzeczywistości normatywnej” (str. 712).

Mankamentem pracy jest skłonność Autora do powtórzeń. Sztandarowym przykładem są Wnioski końcowe (str. 711-719), w ramach których Autor wielokrotnie porusza te same wątki (np. różnorodność obszarów specjalnych, brak uporządkowania terminologicznego, niekonsekwencja doktryny, wadliwe uznawanie niektórych środków prawnych za obszary specjalne, itp.). Z tego powodu tekst jest nieprzejrzysty, wywołuje pytanie o potrzebę wielokrotnego powracania do tego samego i zwracania uwagi na te same cechy i elementy.

#### **4. Zakres i sposób wykorzystania literatury i orzecznictwa**

Praca została oparta na bogatej bibliografii, obejmującej 178 pozycji, wyłącznie polskiej literatury. Literatura jest często przywoływana w samym tekście, a także w przypisach. Sposób cytowania jest poprawny. Przytaczana literatura została poprawnie wykorzystana dla rzeczywistej dyskusji naukowej.

Autor odwołuje się także do kilkudziesięciu innych materiałów źródłowych (projektów aktów prawnych i ich uzasadnień, programów, umów i innych aktów wewnętrznych, wykazów, spisów, itp.), dzięki czemu w pracy pojawiło się wiele informacji dotyczących praktyki funkcjonowania obszarów specjalnych.

Ograniczenie się jedynie do polskiej literatury realizowało wstępny zamiar Autora całkowitego pominięcia uwag i analiz porównawczych polskiej regulacji z regulacjami innych państw. O ile zabieg ten jest zrozumiały i zasadny, biorąc pod uwagę tytuł pracy i jej rozmiar, to jednak rozprawa z pewnością zyskałaby, gdyby analizę polskiej regulacji prawnej prowadził Autor mając podbudowę doktrynalną nieograniczającą się tylko do polskiej. Dałoby to szansę na sformułowanie wniosków i ocen mocniej osadzonych doktrynalnie, minimalizując ryzyko ich wadliwości wynikającej z oparcia się wyłącznie na obserwacji polskiej regulacji prawnej i praktyki.

Wykorzystanie orzecznictwa jest niewielkie, ale sam Autor to dostrzega i wyjaśnia, że tak jest dlatego, że tytułowe zagadnienie nie jest szerzej analizowane w orzecznictwie.

#### **5. Język, styl i forma pracy**

Ogólnie należy ocenić, że od strony technicznej recenzowana rozprawa jest prawidłowa, napisana ładnym językiem i z dużą starannością. Język i styl potwierdza wysokie kwalifikacje naukowe Habilitanta. Formułuje on swoje poglądy w sposób jasny. Pracę czyta się dobrze, jest zrozumiała. Oczywiście można odnaleźć w pracy przejęzyczenia, błędy literowe (np. słowo „tyko”

zamiast „tylko” na str. XLI), gramatyczne (np. „konstrukcję” zamiast „konstrukcją” na str. XXXIX) i interpunkcyjne, nie jest ich jednak dużo.

Mam wątpliwości co do precyzyjności albo może wręcz trafności przyjętej w rozprawie terminologii, zwłaszcza co do używanego w pracy pojęcia „środka prawnego” w odniesieniu do instytucji prawnej obszaru specjalnego (czy - jak pisze też Autor – konstrukcji prawnej) oraz „urządzenia prawnego”, o czym będzie mowa poniżej. Dość niekonwencjonalne jest też np. używane przez Autora pojęcie „przestrzennych środków prawnych” (str. XXXIX), do których zalicza obszary objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, obszary objęte ustaleniami decyzji wydanych w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego oraz obszary wyodrębnione. Moje wątpliwości budzi też pojęcie „teoretycznej konstrukcji dogmatyki prawa administracyjnego” (np. str. 711), którego Autor niestety nie precyzuje, a także wiele innych: np. „ustawowo wskazane określenia przestrzenne” (str. 712), „przestrzenne urządzenia prawne” (np. rozdział II, str. 298, str. 714). Autor dość nonszalancko nimi szafuje, nie wyjaśniając ich i używając w zaskakujących kontekstach. Na przykład obszary specjalne raz uważa za „teoretyczną konstrukcję dogmatyki prawa administracyjnego” (np. str. 711), a za chwilę za „teoretyczną konstrukcję nauki prawa administracyjnego” (str. 718), zdając się nie dostrzegać różnicy pomiędzy dogmatyką a nauką.

Ten chaos terminologiczny nie tylko utrudnia lekturę, ale wręcz nasuwa wątpliwości co do prawidłowości niektórych ze sformułowanych wniosków.

## **6. Szczegółowe uwagi merytoryczne**

1. Na wstępie zwraca uwagę to, że Autor bardzo poważnie ogranicza zakres pracy. Zastrzega nie tylko to, że będzie swoje rozważania prowadził wyłącznie w odniesieniu do prawa polskiego, nie odwołując się do regulacji innych państw, ale także i to, że ograniczy się wyłącznie do



administracyjnoprawnych regulacji związanych z obszarami specjalnymi, pomijając wątki cywilnoprawne i karne oraz pomijając administracyjnoprawne regulacje procesowe i ustrojowe (str. XXXVII). O ile akceptowalne jest zakładane pominięcie regulacji prawnoporównawczych z innymi krajami oraz cywilnych i karnych, to pewną wątpliwość powoduje zakładane ograniczenie się wyłącznie do administracyjnej regulacji materialnoprawnej. Wydaje się, że praca zyskałaby, gdyby nie zakładać całkowitego oderwania analizowania regulacji materialnoprawnych obszarów specjalnych od założeń ustrojowych i procesowych. Pozwoliłoby to wysunąć wartościowe wnioski teoretyczne na temat specyfiki administracyjnoprawnej regulacji reżimów specjalnych, co stworzyłoby nową wartość pracy, pozwalając dokonać ocen o bardziej uniwersalnym charakterze, wychodzących poza sam opis obecnych regulacji materialnoprawnych.

Sam Autor jest zresztą niekonsekwentny, gdyż najpierw zastrzega, że praca ograniczać się będzie do analizy administracyjnych norm materialnoprawnych, a potem jednak dostrzega potrzebę analizy także norm ustrojowych, a incydentalnie także procesowych (str. XLIII).

2. Nie jest w pełni jasny sposób rozumienia używanego w pracy pojęcia „środki prawne”. We Wstępie Autor zapowiada, że obszary specjalne to niezwykle istotna teoretyczna konstrukcja dogmatyki prawa administracyjnego i z tą tezą należy się oczywiście zgodzić. W następnym zdaniu natomiast pisze, że „obszary specjalne obejmują dużą ilość środków prawnych”, a w kolejnym, że „nie wszystkie środki prawne, które należy zakwalifikować jako obszary specjalne, są wolne od mankamentów” (str. XXXVIII), a potem że „poszczególne kategorie środków prawnych, które można zakwalifikować jako obszary specjalne (...)” oraz że „W ramach polskiego prawa administracyjnego występują

środki prawne, które powszechnie są uznawane za obszary specjalne” (str. XXXIX) i że „Judykatura ma (...) olbrzymi dorobek w zakresie funkcjonowania poszczególnych środków prawnych stanowiących obszary specjalne” (str. XLIII). Autor identyfikuje zatem środki prawne z obszarami specjalnymi, skoro mówi o „środkach prawnych, które należy zakwalifikować jako obszary specjalne”. Takie zakwalifikowanie budzi wątpliwość.

Wydaje się, że sam Autor ma przez to dalsze problemy terminologiczne, wobec bowiem nazywania obszaru specjalnego środkiem prawnym, w odniesieniu do wprowadzanych w tym obszarze nakazów, zakazów i innych ograniczeń używa pojęcia „reżim prawny” (pisze bowiem np., że „w zakresie funkcjonowania poszczególnych środków prawnych stanowiących obszary specjalne, w szczególności wówczas gdy z funkcjonowaniem tych środków związany jest reżim prawny w postaci publicznoprawnych zakazów, nakazów i innych ograniczeń”).

Analogiczne wątpliwości terminologiczne wzbudza też użycie pojęcia „urządzenie prawne”, które również odnosi Autor do obszaru specjalnego (na str. 711 pisze np. „urządzenia prawne w postaci obszaru specjalnego”).

Ten chaos terminologiczny zaciemnia wywód.

3. Pozytywnie ocenić należy podjętą w rozdziale I próbę wskazania cech obszarów specjalnych (podsumowanie na str. 24-25). Cenne jest zaakcentowanie celu w postaci realizacji zadania publicznego. Niektóre ze wskazanych przez Autora cech są dość kontrowersyjne. Nie jest na przykład w pełni jasne co dokładnie miałyby znaczyć sformułowanie „wyodrębnione konkretnie tereny”. Nie jest też przekonująco uzasadniony pogląd o niemożliwości uznawania za obszar specjalny „przestrzennych

otwartych obiektów budowlanych (np. budowli), innych obiektów niebędących obiektami budowlanymi (np. użytków ekologicznych), a także przestrzeni wewnątrz zarówno obiektów budowlanych (np. budynków), jak i obiektów (np. samolotów)” (str. 25, także str. 13 i nast.).

4. Szczególnie wartościowy jest moim zdaniem rozdział drugi, w którym zawarto ważkie teoretycznoprawne wnioski dotyczące obszarów specjalnych jako instytucji prawa administracyjnego. Autor stawia celne pytania i w większości przypadków trafnie na nie odpowiada, analizując obszary specjalne w kontekście innych instytucji prawa administracyjnego takich jak: podziały terytorialne, specjalne statusy prawne, zezwolenia i koncesje, stany specjalne oraz rzeczy i urządzenia publiczne. Niektóre tezy budzą niedosyt co do głębokości argumentacji, prawidłowość niektórych argumentów może wywoływać wątpliwości (np. co do odróżnianie obszarów specjalnych od rzeczy i urządzeń publicznych), ale pozytywnie ocenić należy dostrzeżenie zagadnień granicznych i trafne postawienie pytań. Oceny i wnioski Autora zawarte w tym rozdziale niewątpliwie posuwają do przodu naukę prawa administracyjnego w zakresie instytucji prawnej obszarów specjalnych.
5. W rozdziale II Autor podjął też próbę sformułowania definicji obszaru specjalnego (str. 82), choć jej konstrukcja i elementy nie są w pełni bezdyskusyjne. Nie w pełni satysfakcjonująco wyjaśnia Autor np. wykluczenie w niej „obiektów”. Nie wyjaśnia też co dokładnie ma na myśli pisząc o „konkretnych aktach prawnych”, którymi obszar specjalny ma „być wyodrębniony”. Tak sformułowana definicja nie niesie istotnych wartości, nie usuwa bowiem tych wszystkich wad, które Autor dostrzega w innych definicjach doktrynalnych. Okazuje się też niewystarczająca do precyzyjnego rozgraniczenia obszarów specjalnych od innych podobnych, które jednak ze względu na swoje cechy do tej kategorii nie powinny być

zaliczane. Dziwi też próba sformułowania tej definicji w tym akurat miejscu rozprawy. Samego pojęcia obszar specjalny miał dotyczyć rozdział pierwszy. W tym jednak rozdziale Autor takiego wstępnego założenia definicyjnego nie wprowadził, poprzestając na konkluzji, że w literaturze występuje nie tylko niejednolitość znaczeniowa, lecz także terminologiczna oraz - cennym skądinąd - wskazaniu cech obszarów specjalnych (zwłaszcza str. 10-21). Z kolei następnym, trzecim rozdziałem, zawiera ogólne uwagi dotyczące m.in. podstaw prawnych tworzenia obszarów specjalnych, wartości i celów ich tworzenia, podmiotów administrujących, specjalnych reżimów prawnych itp., a więc zagadnień, które byłyby przydatne dla formułowania takiej definicji. Kolejne rozdziały też zresztą mogły dawać ku temu asumpt. Nie bardzo zatem wiadomo dlaczego ta próba zdefiniowania kluczowego dla pracy pojęcia obszaru specjalnego znalazła się akurat w tym miejscu rozprawy.

6. W rozdziale trzecim, bardzo wielowątkowym, szczególnie ciekawy jest wątek zbiegu reżimów obszarów specjalnych oraz zmian/uchylenia stosowania specjalnego reżimu prawnego.
7. Analiza poszczególnych rodzajów obszarów specjalnych zawarta w rozdz. IV-X jest ciekawa i wartościowa. Stanowi ona rzetelny opis poszczególnych regulacji prawnych, poprzedzony każdorazowo ustaleniami terminologicznymi i zwieńczony podsumowaniem, choć niekiedy Autor nadmiernie wikła się w opis szczegółów normatywnej regulacji, które zdają się nie być niezbędne dla tematu rozprawy.
8. Ciekawe są też uwagi i oceny Autora dotyczące mankamentów funkcjonowania niektórych obszarów specjalnych (np. dotyczące parków narodowych - str. 205 i nast. oraz str. 299 i nast. czy obszaru Natura 2000 – str. 259-284).

9. Wartościowe są formułowane przy okazji analizowania poszczególnych rodzajów obszarów specjalnych wnioski o charakterze de lege ferenda, zmierzające do poprawienia zauważonych niedoskonałości lub błędów aktualnej regulacji prawnej (np. dot. ostoj zwierząt i zasad ich tworzenia, str. 377-378). Celną jest też np. ocena dotycząca obszarów cichych czy obszarów ochronnych zbiornika wód śródlądowych.
10. Mam wątpliwości, czy pomysł wprowadzania nowych obszarów specjalnych (np. proponowane przez Autora we Wnioskach końcowych kolejne regulacje prawne tworzące nowe obszary specjalne dla ochrony szczególnie cennych kopalin), to jest dobry kierunek zmian. Z jednej strony Autor krytykuje istniejące obecnie zróżnicowanie obszarów specjalnych i ich nadmierną różnorodność, ale z drugiej strony, zamiast dążyć do unifikacji poprzez wprowadzenie jednej ogólnej spójnej regulacji obszarów specjalnych, proponuje dokładanie kolejnych.
11. Niezbyt konsekwentne jest też np. postulowane prowadzenie elektronicznego rejestru obszarów specjalnych. Autor bardzo wyraźnie krytykuje mnogość i zróżnicowanie obszarów specjalnych i zwraca uwagę na kłopoty z ich odróżnieniem od innych konstrukcji prawnych dotyczących przestrzeni, ale równocześnie opowiada się przeciw centralnemu rejestrowi wszystkich obszarów specjalnych (str. 716-717), który pewnie mógłby ten chaos jakoś uporządkować, natomiast opowiada się za odrębnymi elektronicznymi rejestrami dla poszczególnych rodzajów obszarów specjalnych, co temu chaosowi nie zapobiegnie.
12. Wartościowy jest wniosek, rzetelnie zilustrowany opisanym w pracy stanem obecnej regulacji prawnej, o potrzebie uporządkowania aktualnie ustawowo uregulowanych obszarów specjalnych. O ile zatem Autor trafnie i zasadnie dostrzega taką potrzebę i trafnie uznaje, że wymagałoby to interwencji ustawodawcy, to dziwi konkluzja, że „zmiana

taka w tym przypadku nie jest w zasadzie możliwa” (Wnioski końcowe, str. 711). Autor nie wyjaśnia tego ważnego, wręcz fundamentalnego dla całej pracy wniosku. Nie jest więc w pełni zrozumiałe, dlaczego uważa taką zmianę za niemożliwą i nie daje ustawodawcy szans na uporządkowanie tej „wielobarwnej mozaiki” (str. 712).

13. Nie jest też jasne stanowisko Autora co do konieczności definiowania obszaru specjalnego w ustawie. Najpierw Autor dostrzega taką potrzebę, pisząc o wielobarwnej mozaice, niezmiernie trudnej do jednolitego ujęcia i wskazuje na możliwość uporządkowania tego jeżeli „prawodawca w ramach definicji legalnych poszczególnych rodzajów obszarów specjalnych o różnych nazwach wyraźnie wskaże w ich treści, iż są to obszary specjalne” i gdy „w ramach regulacji ustawowej zamieszczona zostanie definicja legalna określonego rodzaju obszaru specjalnego”, a potem jednak wyraża pogląd, że nie można tego od ustawodawcy wymagać („Wyprowadzenie zaś postulatu obligatoryjnego wprowadzania definicji ustawowych wszystkich rodzajów obszarów specjalnych nie jest w praktyce zasadne” (str. 712)). Trudno zatem dostrzec w pracy wyraźne i jednoznaczne uzasadnienie tezy, że do uporządkowania obecnej niejednorodności obszarów specjalnych (ocenianej przez Autora negatywnie) zasadne jest „ujednoczenie terminologiczne w ramach rozważań doktrynalnych”, natomiast interwencja ustawodawcy „nie jest w praktyce zasadna”. Autor we Wnioskach końcowych dostrzega wprawdzie możliwość wprowadzenia do ewentualnej ustawy określającej „przepisy ogólne prawa administracyjnego” szerokiej definicji obszaru specjalnego, jednak nie formułuje ostatecznie propozycji jej kształtu, a jedynie taką możliwość ogólnie sygnalizuje, wskazując pesymistycznie, że wprowadzenie takiej jednej, ogólnej, szerokiej definicji jest „bardzo mało prawdopodobne”. Autor dostrzega też możliwość wprowadzenia

„odrębnej ustawy zawierającej tylko przepisy ogólne dotyczące tworzenia i funkcjonowania obszarów specjalnych, na zasadzie analogii np. do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej”, choć równocześnie niezbyt jasno wskazuje, że ze względu na zróżnicowanie reżimów specjalnych „Nie wydaje się natomiast w ogóle możliwe przyjęcie jednej regulacji ustawowej określającej w ujęciu kompleksowym zasady tworzenia i funkcjonowania wszystkich rodzajów obszarów specjalnych”. Nie wskazuje jednak w sposób przekonujący dlaczego uważa, że wprowadzenie takiej ogólnej regulacji jest „bardzo mało prawdopodobne”. Ta teza w ogóle nie jest uzasadniona. Nie wiadomo zatem czy Autor opiera ją na jakichś znanych mu informacjach dotyczących najbliższych planów prawodawczych polskiego ustawodawcy, czy też może chodzi mu o trudności praktyczne w skonstruowaniu takiej jednej ogólnej ustawy, albo może wypowiadając te słowa kierował się całkiem innymi, nieznanymi czytelnikowi argumentami.

Taka konstrukcja wniosków wynikających z przeprowadzonych badań, niesprecyzowanych w postaci konkretnych propozycji i nieuzasadnionych co do braku perspektyw realizacji, stanowi poważny mankament pracy.

14. Niewątpliwą zaletą pracy jest podjęta przez Autora próba rozdzielenia obszarów specjalnych i innych obszarów, które w ocenie Autora takiego charakteru nie mają, choć przez niektórych przedstawicieli doktryny są do tej kategorii zaliczane. Mam jednak wątpliwości, czy wszystkie kryteria, którymi posługuje się Autor w celu dokonania takiej oceny, są prawidłowe. Nie wydaje mi się trafne sięgnięcie do argumentu w postaci samej nazwy użytej przez ustawodawcę. Autor wywodzi bowiem, że nie są obszarami specjalnymi środki prawne określone przez ustawodawcę jako „miejsce” albo „obiekt”, w szczególności budowlany

(str. 714). Wydaje się, że sama nazwa ustawowa nie powinna być przesądzająca, co zresztą Autor w innych miejscach rozprawy dostrzegął (choćby na str. 712).

Argumentacja Autora dotycząca rozdzielenia obszarów specjalnych i innych obszarów, nie może być uznana za wystarczającą. Nie jest bowiem wystarczające stwierdzenie, że nie można pojęciem obszaru specjalnego obejmować wszystkiego co ma wymiar przestrzenny i ma umocowanie ustawowe (str. 713-714). Teza ta jest oczywiście trafna, ale trzeba ją odpowiednio uzasadnić. Autor krytykuje te poglądy doktryny, które tak szeroko rozumieją pojęcie obszaru specjalnego, jednakże nie wprowadza w sposób wyraźny i jednoznaczny kryteriów – cech obszaru specjalnego, które pozwoliłyby te błędy doktryny wyeliminować, wprowadzając czytelny podział pomiędzy obszarem specjalnym a pozostałymi formami prawnego regulowania przestrzeni. Wynik przeprowadzonych w pracy badań nie doprowadził niestety do satysfakcjonujących w tym zakresie konkluzji.

Niedosyt budzi też zawarte we Wnioskach końcowych stwierdzenie, o „potrzebie usystematyzowanego przedstawienia poszczególnych rodzajów obszarów specjalnych”. Wydaje się, że takie przedstawienie powinno być środkiem do celu, a nie celem. To chyba powinien być środek do tego, by wśród tych bardzo zróżnicowanych obszarów specjalnych (na to zróżnicowanie wielokrotnie zwraca uwagę Autor) spróbować znaleźć jakieś wspólne elementy. Nie powinno było zatem chodzić jedynie o „zagadnienie przedstawienia poszczególnych rodzajów obszarów specjalnych w sposób uporządkowany”, „usystematyzowane przedstawienie poszczególnych rodzajów obszarów specjalnych”, lecz o usystematyzowanie tych rodzajów obszarów specjalnych i to Autor we Wstępie trafnie zapowiadał.



Obszary specjalne niewątpliwie odgrywają znaczącą rolę w ochronie i korzystaniu z niektórych, szczególnie cennych dóbr. Istotne zatem jest doprecyzowanie sposobu ich rozumienia oraz dopuszczalnych granic regulacji, a nie tylko „dokonanie kolejnej próby skondensowanego przedstawienia rozumienia tego pojęcia” (str. 717). Tak sformułowane wnioski końcowe nie są zatem w pełni spójne z założonymi na wstępie celami badawczymi.

15. Te krytyczne czy polemiczne uwagi nie zmieniają jednak ogólnie jednoznacznie pozytywnej oceny rozprawy. Jej lektura wraz z Wnioskami końcowymi prowadzi do wniosku, że trafnie scharakteryzowano w pracy tytułowe zagadnienie. Założone cele pracy zasadniczo zostały osiągnięte. Niewątpliwie bardzo wartościowe jest dokonanie analizy aktualnej polskiej regulacji prawnej poszczególnych rodzajów obszarów specjalnych, która nie ma wyłącznie charakteru sprawozdawczego, lecz zawiera także krótkie jej podsumowania i oceny. Niedosyt budzą niekonsekwencje Autora, których przykłady wskazano powyżej oraz brak uogólnionej własnej koncepcji Autora dotyczącej obszarów specjalnych, stanowiącej odpowiedź na dostrzeżone liczne wady obecnego stanu normatywnego i ustaleń doktryny. Wadą rozprawy jest zatem nadmierna koncentracja na regulacjach materialnoprawnych, przy zbyt ogólnym potraktowaniu wynikających z tego wniosków i braku nacisku na część teoretyczną. Całość jest jednak wartościowa, stanowiąc cenny wkład Autora w rozwój doktryny prawa administracyjnego.

Pomimo wskazanych uchybień z pełnym przekonaniem stwierdzam, że recenzowana rozprawa habilitacyjna Pana dr. Piotra Zacharczuka pt.: *„Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym”*, zasługuje na pozytywną ocenę. Stanowi ona oryginalne opracowanie problemu naukowego, który dotychczas nie

stanowił przedmiotu odrębnego opracowania monograficznego w polskiej doktrynie prawa administracyjnego. W szczegółowych rozważaniach zawartych w pracy, prawidłowo wskazane i scharakteryzowane zostały tytułowe obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym. Niektóre wątki zasygnalizowane przez Autora budzą niedosyt co do ich kompletności i wystarczającej głębokości argumentacji, z niektórymi z zaprezentowanych tez można też polemizować. Uważam jednak, że praca zawiera prawidłową analizę naukową tytułowego zagadnienia, z obszernym wykorzystaniem literatury przedmiotu i twórczym wkładem Autora, który wykazał się umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

## **II. Ocena dorobku naukowego**

Dorobek naukowy dr. Piotra Zacharczuka po uzyskaniu stopnia naukowego doktora nauk prawnych obejmuje trzydzieści siedem publikacji naukowych, które wskazał w Wykazie.

Publikacje te dotyczą zróżnicowanych obszarów badawczych, co świadczy o szerokich zainteresowaniach naukowych Habilitanta oraz o jego rozległej wiedzy. Autor analizował bowiem w nich nie tylko obszary specjalne, które stały się potem tematem odrębnej monografii, ale także inne zagadnienia znacznie wykraczające poza tę tematykę. W obszarze jego badań naukowych znalazły się prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska, funkcjonowania elektrowni systemowych, gospodarki odpadami, procesu inwestycyjnego oraz prawne instrumenty ochrony środowiska. Habilitant podejmował się zatem opracowywania zagadnień ważnych i nowych, próbując odpowiadać na nowopowstające wyzwania niesione przez rozwój cywilizacyjny.

Na uwagę zasługują w tym kontekście zwłaszcza publikacje dotyczące koncesjonowanej działalności gospodarczej w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż węglowodorów. Są to zagadnienia rzadko podejmowane w literaturze, a dzięki praktycznemu doświadczeniu Autora w tym obszarze, powstały ciekawe i twórcze teksty dotyczące koncesjonowanej działalności w zakresie poszukiwania lub rozpoznawania złóż ropy naftowej i gazu ziemnego (współautorstwo z M. Rudnickim: *Expiry of Licence for Seeking or Identifying Hydrocarbons Deposits* [in:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (ed.), *Environmental Protection Within Industrial Investments Implementation in Poland*, KUL Publishing House, Lublin 2014, p. 11-28 oraz *Withdrawal or Limitation of the Scope of Licence Regarding Seeking (Search) or Identifying Hydrocarbons Deposits* [in:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (ed.), *Environmental Protection Within Industrial Investments Implementation in Poland*, KUL Publishing House, Lublin 2014, p. 29-44).

Zwraca też uwagę tekst zatytułowany *Prawne skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. akt P 19/13*, [w:] M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Prawo zarządzania środowiskiem - aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2017, s. 33-42, i wysunięta przez Autora teza w sprawie skutków wyroku TK z dnia 10 lipca 2014 r. (P19/13) w zakresie istnienia obwodów łowieckich po 21 stycznia 2016 r., tj. po utracie mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Autor zasadnie wskazał, że utrata mocy przepisu stanowiącego podstawę prawną do dokonywania podziału na obwody łowieckie powoduje utratę mocy obowiązującej uchwał sejmików województwa wydanych na jego podstawie.

Interesujące są też oceny i sugestie Autora zawarte w tekstach pt.: *Oplaty za korzystanie ze środowiska związane z funkcjonowaniem elektrowni wytwarzających energię elektryczną w wyniku spalania paliw*, „Studia Prawnicze

KUL” 2010, nr 4, s. 103-113 oraz *Instalacja odnawialnego źródła energii wykorzystująca hydroenergię w ujęciu projektowanych unormowań prawnych – zagadnienia wybrane*, [w:] *Nowe prawo energetyczne*, M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 15-36, zwłaszcza w zakresie uwag dotyczących opłat za korzystanie ze środowiska oraz pakietu projektów tzw. ustaw energetycznych (projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii, projekt ustawy – Prawo energetyczne, projekt ustawy – Prawo gazowe oraz projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo energetyczne, ustawę – Prawo gazowe oraz ustawę o odnawialnych źródłach energii, lecz tylko w zakresie odnoszącym się do funkcjonowania elektrowni wodnych zaliczanych do instalacji odnawialnych źródeł energii).

Warto zwrócić uwagę także na ciekawe rozważania Habilitanta dotyczące jednej z istotniejszych zasad ogólnych gospodarki odpadami zawarte w artykule pt. *Zasada bliskości w prawie unijnym i polskim dotyczącym gospodarowania odpadami*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2011, s. 259-286.

Ciekawego i kontrowersyjnego wątku procesowego dotyczy również opracowanie pt. *Udział organizacji ekologicznej na prawach strony w postępowaniu administracyjnym wymagającym udziału społeczeństwa*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. Król (red.), Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Szczecin-Łódź-Poznań 2013, s. 295-314, wskazujące zalety i wady udziału organizacji społecznej, w tym także organizacji ekologicznych, w postępowaniach administracyjnych wymagających udziału społeczeństwa. Autor celnie zwraca uwagę na skutki w postaci znaczącego wydłużania prowadzonych postępowań administracyjnych z udziałem społeczeństwa, a niekiedy także nadużywanie uprawnień przez niektóre organizacje ekologiczne i z tego powodu

proponuje zaostrzenie warunków pozwalających na udział takich organizacji w postępowaniach.

Wszystkie wskazane przez dr. Piotra Zacharczuka w Wykazie publikacje są na dobrym poziomie merytorycznym. Zostały prawidłowo udokumentowane źródłowo, odwołując się do poglądów doktryny oraz orzecznictwa. Są to wartościowe opracowania naukowe, mogące stanowić źródło inspiracji naukowej oraz asumpt dla prawodawców do wprowadzenia zmian poprawiających dostrzeżone przez Autora błędy. Potwierdzają dużą wiedzę i wysokie kwalifikacje naukowe Habilitanta.

Należy podkreślić, że te opracowania Piotra Zacharczuka zostały opublikowane w renomowanych ogólnopolskich wydawnictwach, jak np. Wydawnictwo C.H. Beck, Wydawnictwo TNOiK, Wydawnictwo Difin, Presscom oraz cenionych czasopismach naukowych, jak np. Forum Prawnicze, Roczniki Nauk Prawnych czy Review of Comparative Law. Żadne z nich nie znajduje się wprawdzie w bazie Journal Citation Reports (JCR) ani na liście European Reference Index for the Humanities (ERIH), ale jest to uzasadnione ze względu na specyfikę dyscypliny prawo, której te bazy nie uwzględniają.

Lektura dorobku naukowego Habilitanta po uzyskaniu stopnia doktora prowadzi zatem do wniosku, że ilość i jakość jego publikacji stanowi znaczny wkład Autora w rozwój reprezentowanej przez niego dyscypliny naukowej w rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, stanowiąc dorobek naukowy uzasadniający nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego.

### **III. Ocena aktywności naukowej**

W ramach oceny czy aktywność naukowa Habilitanta spełnia ustawowy wymóg istotności (art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach

naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki) należy pozytywnie ocenić jego uczestnictwo w 16 konferencjach naukowych, w tym jako referent lub współreferent aż 11 razy, z czego kilka razy na prestiżowych, dużych, ogólnopolskich konferencjach – Zjazdach Katedr Prawa Ochrony Środowiska oraz jeden raz na międzynarodowej konferencji naukowej za granicą (referat na temat: *Ecological Connectivity Protection according to The European Union and Polish Law* na Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt. *The Effectiveness of Environmental Law*, zorganizowanej przez Faculty of Law and Political Science, Aix Marseille Université w Marsylii w 2015r.).

Dr Piotr Zacharczuk aktywnie włącza się również w prace organizacyjne. Trzykrotnie brał udział w komitetach organizacyjnych dużych konferencji naukowych, w tym Zjazdu Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Kilkukrotnie pełnił funkcję opiekuna roku. Był również Członkiem Komisji ds. organizacji wykładów fakultatywnych Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL, realizował wdrażanie Programu przekazywania studentom podręczników, itp.

Imponująca jest aktywność dydaktyczna Habilitanta. Prowadzi zajęcia dydaktyczne w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim z różnych przedmiotów: z materialnego prawa administracyjnego, planowania przestrzennego i prawa budowlanego, prawa ochrony środowiska oraz administrowania zasobami naturalnymi, prawa administracyjnego – części ogólnej, ustrojowego prawa administracyjnego, prawa urzędniczego i struktur organizacyjnych w administracji publicznej, postępowania administracyjnego, postępowania sądowo-administracyjnego i egzekucyjnego, gospodarki przestrzennej Unii Europejskiej i prawnych uwarunkowań procesu inwestycyjno-budowlanego. Były to zarówno wykłady, jak i ćwiczenia, konwersatoria i seminaria (licencjackie oraz magisterskie). Był promotorem 101 prac licencjackich i 148 prac magisterskich,

a także recenzentem 153 prac licencjackich oraz 111 prac magisterskich. Jest też promotorem pomocniczym w 1 przewodzie doktorskim.

Habilitant prowadził także działalność dydaktyczną w innych szkołach wyższych (Wyższej Szkole Handlowej w Radomiu - wykład z planowania i zagospodarowania przestrzennego, nauki administracji i administrowania zasobami środowiska oraz seminarium licencjackie, Akademii Polonijnej w Częstochowie - konwersatorium z prawa ochrony środowiska i polityki ekologicznej państwa, prawa gospodarczego i rodzajów odpowiedzialności w ochronie środowiska, a także wykład z prawa administracyjnego gospodarczego).

Wiedzę z zakresu ochrony środowiska popularyzował też jako wykładowca na różnych szkoleniach dla praktyków. Ma również w swoim dorobku publikacje popularnonaukowe (*Prawne aspekty wprowadzania pojazdów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, w: R. Gola-Sienkiewicz (red.), *Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji*).

Pewien niedosyt budzi jedynie stopień aktywności Habilitanta w zakresie współpracy międzynarodowej. Tylko jeden raz był współreferentem na międzynarodowej konferencji naukowej. Biorąc jednak pod uwagę wszystkie pozostałe, opisane powyżej formy aktywności naukowej Habilitanta, uważam, że można tę aktywność naukową ocenić jako istotną, a zatem spełnia on to ustawowe kryterium przyznania mu stopnia naukowego doktora habilitowanego.

## **7. Ocena i wnioski końcowe**

**Mając powyższe na uwadze stwierdzam, że przedłożona do recenzji rozprawa habilitacyjna, dorobek naukowy oraz aktywność naukowa dr. Piotra Zacharczuka odpowiadają kryteriom określonym w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym**

**oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017r., poz. 1789), stanowiąc znaczny wkład autora w rozwój dyscypliny naukowej prawo oraz potwierdzając istotną aktywność naukową, co może stanowić podstawę dalszych stadiów przewodu habilitacyjnego. Wnoszę zatem o nadanie Piotrowi Zacharczukowi stopnia naukowego doktora habilitowanego z dziedziny nauk prawnych w dyscyplinie naukowej prawo (subdyscyplinie prawo administracyjne).**



Dorota Dąbek