

dr hab. Jarosław Czerw, prof. UJK
Wydział Prawa i Nauk Społecznych
Uniwersytet Jana Kochanowskiego
w Kielcach

Kielce, 14 listopada 2024 r.

Recenzja

**rozprawy doktorskiej mgr Roberta Orłowskiego
pt. ZASADA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU
W GMINNYM PLANOWANIU PRZESTRZENNYM**

przygotowanej w Instytucie Nauk Prawnych

Wydziału Prawa i Administracji UMCS

Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

pod kierunkiem naukowym dr hab. Kamila Sikory, prof. UMCS (promotor)

i dr Doroty Lebowy (promotor pomocniczy)

Na podstawie uchwały Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych UMCS w Lublinie z dnia 16 października 2024 r., którą wyznaczony zostałem na recenzenta rozprawy doktorskiej w przewodzie doktorskim mgr Roberta Orłowskiego, niniejszym przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. Zasada zrównoważonego rozwoju w gminnym planowaniu przestrzennym, Lublin 2024, ss. 207, z pozytywną jej oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Poniżej przedstawiam szczegółowe spostrzeżenia i uwagi, które nasunęły się w czasie lektury i analizy treści rozprawy doktorskiej.

I.

Wybór tematu rozprawy doktorskiej należy uznać za bardzo trafny. Planowanie przestrzenne stanowi bowiem bardzo istotny, z punktu widzenia funkcjonowania państwa i społeczeństwa, proces, którego celem jest racjonalne wykorzystanie terenu. Proces ten umożliwia kształtowanie przestrzeni zgodnie z interesem publicznym i prywatnym, w celu realizacji celów społecznych i gospodarczych. Szczególną rolę w planowaniu przestrzennym wypełnia gmina, stąd też szczególne znaczenie w planowaniu przestrzennym zajmuje gminne planowanie przestrzenne. Jak stanowi art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm., dalej: u.s.g.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, w szczególności zadania własne gminy obejmują między innymi sprawy ładu przestrzennego. Przepis ten znajduje rozwinięcie w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 poz. 1130) (dalej: u.p.z.p.) zgodnie z którym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu, należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.). Szczególna rola gminy w planowaniu przestrzennym wynika także z szerokich kompetencji z zakresu planowania przestrzennego powierzonych organom gminy. I tak: do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie planu ogólnego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g.), z kolei wójt (burmistrz albo prezydent miasta) sporządza projekt planu ogólnego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko (o ile jest wymagana) (art. 13i ust. 3 pkt 3 u.p.z.p.), a także projekt planu miejscowego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko (o ile jest wymagana) (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.), wójt (burmistrz albo prezydent miasta) wydaje także decyzje w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w odniesieniu do inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim (w uzgodnieniu z marszałkiem

województwa) (art. 51 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.) i inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym (samodzielnie) (art. 51 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.) oraz wydaje decyzje o warunkach zabudowy (za wyjątkiem decyzji o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych) (art. 60 ust. 1 u.p.z.p.). Należy przy tym podkreślić, że jedną z naczelných zasad systemu planowania przestrzennego określonych w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które mają stanowić podstawę działań w zakresie kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego (w tym gminy) i organy administracji rządowej i postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy jest, obok zasady ładu przestrzennego, zasada zrównoważonego rozwoju (art. 1 ust. 1 u.p.z.p.). Ustawodawca wyjaśniając pojęcie zrównoważonego rozwoju odsyła w tym zakresie (w art. 2 pkt 2 u.p.z.p.) do definicji zawartej w przepisie art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.), zgodnie z którym zrównoważony rozwój to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Tak więc, biorąc pod uwagę powyższe, koncepcję Doktoranta, aby w ramach rozprawy doktorskiej dokonać analizy zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście gminnego planowania przestrzennego należy uznać za bardzo trafioną.

Co dodatkowo potwierdza trafność wyboru tematu rozprawy doktorskiej, tematyka rozprawy wpisuje się w trwającą, wśród przedstawicieli doktryny i praktyków, dyskusję dotyczącą szerokiego zakresu zmian w planowaniu przestrzennym, które to zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 poz. 1688), których część weszła już w życie, część wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2025 r., a część - dopiero z dniem 1 stycznia

2026 r. Doktorant uwzględnił powyższe zmiany, co niewątpliwie podnosi walory recenzowanej rozprawy doktorskiej.

Założonym przez Doktoranta głównym celem rozprawy było określenie charakteru prawnego ustawowego odesłania do zrównoważonego rozwoju, znajdującego się w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz poznanie jego relacji z odesłaniami znajdującymi się w innych aktach normatywnych. Przede wszystkim chodziło o przesądzenie, czy w świetle teorii prawa można je zakwalifikować jako zasady prawa, klauzule generalne, czy też normy programowe. Dodatkowo przedmiotem rozważań była ocena wpływu tej ogólnej normy prawnej na prawny mechanizm planowania przestrzennego oraz władztwo planistyczne gminy. Pobocznym celem pracy była ocena, czy obecne regulacje prawne pozwalają na realizację postulatów zrównoważonego rozwoju w procesie planowania przestrzennego, oraz sformułowanie ewentualnych propozycji w zakresie zmiany obowiązujących przepisów prawa.

Doktorant sformułował główną hipotezę badawczą: odesłanie do zrównoważonego rozwoju w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kreuje normę stanowiącą zasadę prawa. Zasada zrównoważonego rozwoju stanowi jedną z głównych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego i ma duże znaczenie w realizacji władztwa planistycznego, a co za tym idzie – może odegrać znaczącą rolę w realizacji postulatów zrównoważonego rozwoju.

Należy podkreślić, że podjęte przez Doktoranta zagadnienia mają bardzo istotne znaczenie nie tylko teoretyczne, ale i, co wymaga podkreślenia, praktyczne. Niniejsza rozprawa zawiera całościowe ujęcie problematyki zasady zrównoważonego rozwoju w gminnym planowaniu przestrzennym, również w kontekście wskazanych wyżej zmian w planowaniu przestrzennym, przez co może stanowić cenne wsparcie w stosowaniu prawa dla praktyków.

II.

Do tematyki prowadzonych badań Doktorant dostosował metody badawcze. Doktorant wykorzystał przede wszystkim metodę analizy prawno-dogmatycznej (formalno-dogmatycznej), analizując przepisy aktów prawnych. Doktorant poddał także analizie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych. Doktorant dokonał także krytycznej analizy literatury przedmiotu, sięgając również do literatury pozaprawnej – filozoficznej, socjologicznej, ekonomicznej oraz urbanistycznej. W ograniczonym zakresie Doktorant zastosował także metodę prawno-historyczną, zestawiając współczesne regulacje prawne z poprzednio obowiązującymi.

Dobór przez Doktoranta metod badawczych należy ocenić pozytywnie. Posłużyły one osiągnięciu założonego w rozprawie celu.

III.

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi niezbyt obszerne opracowanie (liczące 207 stron tekstu, w tym samej treści - 176 stron).

Rozprawa składa się z sześciu merytorycznych rozdziałów, wstępu oraz zakończenia. Do rozprawy dołączono wykaz aktów prawnych, wykaz orzecznictwa i bibliografię.

Rozprawę poprzedza wykaz skrótów.

Wstęp do rozprawy (s. 4 – 10) zawiera wprowadzenie do podjętej w rozprawie problematyki, w ramach którego znaczną część zajmują rozważania na temat istoty idei zrównoważonego rozwoju. Doktorat wskazał tu także problemy badawcze, przedstawił metody badawcze oraz omówił układ rozprawy.

W rozdziale I (s. 11 - 33), zatytułowanym „Koncepcja zrównoważonego rozwoju” omówiono podstawy zasady zrównoważonego rozwoju. Doktorant dokonał tutaj wprowadzenia do problematyki zrównoważonego rozwoju, poprzez wskazanie jego genezy, a także postulatów i celów. Uzupełnienie powyższego stanowi omówienie współczesnego kryzysu mieszkaniowego jako przeciwieństwa

zrównoważonego rozwoju. Powyższe uzupełnienie stanowi nieoczywiste, ale interesujące, dopełnienie rozważań wcześniejszych podrozdziałów.

W rozdziale II (s. 34 – 52), zatytułowanym „Rola zasad prawa w systemie prawa”, Doktorant podjął teoretycznoprawne rozważania na temat zasad prawa jako szczególnych norm prawnych, a następnie odwołując się do ustaleń przedstawicieli doktryny podjął próbę rozstrzygnięcia czy zasada prawa może być jednocześnie klauzulą generalną, a także czy norma programowa może być zasadą prawa. W ostatniej części rozdziału Doktorant omówił znaczenie zasad prawa w procesie wykładni prawa. W koncepcji Doktoranta rozważania niniejszego rozdziału mają stanowić wstęp do analizy prawnego charakteru ustawowych odesłań do koncepcji zrównoważonego rozwoju. I faktycznie taki wstęp stanowią. Jednak powyższe rozważania teoretyczne, są, w mojej ocenie, zbyt obszerne biorąc pod uwagę tematykę rozprawy („Zasada zrównoważonego rozwoju w gminnym planowaniu przestrzennym”) oraz jej objętość. Bez uszczerbku dla całości rozważań byłoby poświęcenie powyższym zagadnieniom jednego podrozdziału, zamiast całego rozdziału rozprawy.

W rozdziale trzecim (s. 53 – 78), zatytułowanym „Normatywne ujęcie zrównoważonego rozwoju”, Doktorant dokonał analizy prawnych odesłań do zrównoważonego rozwoju w kontekście Konstytucji RP i wybranych ustaw. Doktorant trafnie stwierdził, że nie ma żadnej różnicy treściowej pomiędzy prawną zasadą zrównoważonego rozwoju w liczbie pojedynczej i mnogiej. Słusznie stwierdził Doktorant, że w obu przypadkach ma miejsce odwołanie się do tej samej koncepcji zrównoważonego rozwoju. Analizując zasadę zrównoważonego rozwoju w uregulowaniach art. 5 Konstytucji RP, Doktorant prawidłowo doszedł do wniosku, że stanowi ona zasadę konstytucyjną. Rozdział wieńczą rozważania dotyczące uregulowań zasady zrównoważonego rozwoju w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W rozważaniach tych Doktorant słusznie stwierdził, że nie można postrzegać zrównoważonego rozwoju po prostu jako ekorozwoju. Jako szczególnie wartościową należy także wskazać propozycję nowej definicji zrównoważonego rozwoju sformułowaną przez Doktoranta: „zrównoważony rozwój rozumie się jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje

proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

W rozdziale czwartym (s. 79 – 104), zatytułowanym „Planowanie przestrzenne jako zadanie administracji publicznej”, Doktorant omówił teoretyczne aspekty planowania przestrzennego. W pierwszej kolejności przedstawiona została istota planowania przestrzennego, ze wskazaniem na problemy definicyjne związane z wyjaśnieniem tego pojęcia. W dalszej kolejności omówione zostały modele planowania przestrzennego. W ramach powyższego Doktorant stwierdził, że jego zdaniem w ramach demokratycznego państwa mieściłoby się odebranie władztwa planistycznego gminie samorządowej i zerwanie zakresu terytorialnego planowania przestrzennego z podstawowym podziałem terytorialnym państwa. Wspomniane władztwo mogłoby, zdaniem Doktoranta, przysługiwać organowi centralnemu lub wyspecjalizowanym organom na szczeblu regionalnym, gdyby to zapewniło lepszą realizację zadań publicznych w interesie obywateli. Nie podzielam tego stanowiska. Takie rozwiązanie naruszałoby wyrażoną w Konstytucji RP zasadę pomocniczości. Tak usytuowane planowanie przestrzenne odbywałoby się w oderwaniu od potrzeb i uwarunkowań lokalnych. W końcowej części rozdziału Doktorant omówił planowanie przestrzenne jako działanie administracji, słusznie podkreślając, że w polskich realiach planowanie przestrzenne jest władczą formą działania administracji publicznej, która realizuje funkcję reglamentacyjno-ochronną.

W rozdziale piątym (s. 105 – 156), zatytułowanym „System planowania przestrzennego” Doktorant w pierwszej kolejności przedstawił ewolucję systemu planowania przestrzennego. Doktorant omówił także polskie uregulowania prawne z zakresu planowania przestrzennego z okresu II Rzeczypospolitej, Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a także obowiązujące po 1989 r. W dalszej kolejności Doktorant omówił źródła prawa planowania przestrzennego, uwzględniając w tym, co istotne, zmiany dokonane ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 poz. 1688). W końcowej części rozdziału Doktorant dokonał przeglądu podstawowych

pojęć prawnych dotyczących przestrzeni (przestrzeń, teren, obszar, strefa planistyczna, nieruchomości, działka ewidencyjna, działka budowlana). Przy okazji powyższego Doktorant trafnie zwrócił uwagę na to, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawa o gospodarce nieruchomościami posługują się pojęciem „działka budowlana” w różnych znaczeniach. Oceniając powyższe negatywnie, Doktorant słusznie zaproponował, aby pojęciu z ustawy o gospodarce nieruchomościami nadać miano „działki zabudowanej”, zamiast „działki budowlanej”.

W rozdziale szóstym (s. 157 – 175), zatytułowanym „Gmina jako podstawowe ogniwo systemu planowania przestrzennego” Doktorant w pierwszej kolejności omówił problematykę gminnych planów ogólnych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które słusznie określił jako źródło ograniczenia praw i wolności, bowiem plany te, w oparciu o władztwo planistyczne gminy, ingerują w zakres wykonywania prawa własności nieruchomości. W dalszej kolejności Doktorant wyjaśnił zakres pojęcia władztwa planistycznego gminy i jego znaczenie dla gminnego planowania przestrzennego, uznając w konkluzji, że zakres władztwa planistycznego gminy jest zbyt szeroki i nie zapewnia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju (szkoda, że Doktorant nie przedstawił szerszej argumentacji dla swojego stanowiska). W końcowej części rozdziału Doktorant omówił problematykę kontroli władztwa planistycznego przedstawiając nadzór w tym zakresie nad działalnością gminy oraz sądową kontrolę planów zagospodarowania przestrzennego. Doktorant bardzo negatywnie ocenił brak celowościowej kontroli aktów planistycznych, postulując rozważenie przekazania władztwa planistycznego innemu organowi, który nie byłby organem jednostki samorządu terytorialnego (np. komisji planistycznej) albo powołanie specjalnego organu samorządowego, na wzór samorządowych kolegiów odwoławczych, który sprawowałby funkcję „drugiej instancji” w zakresie merytorycznych postanowień aktów planowania przestrzennego (również w tym przypadku, szkoda, że Doktorant nie przedstawił szerszej argumentacji dla swojego stanowiska). Doktorant w ramach rozdziału nie dokonał natomiast szerszej analizy decyzji w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, które to decyzje niewątpliwie

mieszczą się w zakresie gminnego planowania przestrzennego. Powyższe należy wskazać jako mankament rozprawy.

Zakończenie rozprawy (s. 176 – 180) stanowi podsumowanie rozprawy. Jest ono niezbyt obszerne, zawiera jednak wnioski, potwierdzające gruntowne zbadanie przez Doktoranta problematyki zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym, w tym w gminnym planowaniu przestrzennym. Fragment zakończenia poświęcony jest wzmiankowanej w rozprawie problematyce kryzysu mieszkaniowego. Nie negując zawartych w nim stwierdzeń, biorąc pod uwagę całościową tematykę rozprawy, uważam, że problematyka ta (choć bardzo istotna) nie była na tyle kluczowa w recenzowanej rozprawie, aby poświęcać jej tyle miejsca w niezbyt obszernym zakończeniu.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że struktura rozprawy nie budzi istotnych zastrzeżeń. Pewien niedosyt budzi jednak poświęcenie w rozprawie zbyt mało miejsca zagadnieniom szczegółowym, bezpośrednio związanym z tematyką rozprawy („Zasada zrównoważonego rozwoju w gminnym planowaniu przestrzennym”), w stosunku do miejsca poświęconego w rozprawie zagadnieniom wprowadzającym, ogólnym. Zagadnieniom związanym bezpośrednio z tematyką gminnego planowania przestrzennego poświęcony został zaledwie jeden rozdział (rozdział szósty). W mojej ocenie, zagadnienia szczegółowe mogłyby być bardziej rozbudowane (na przykład o analizę wpływu zasady zrównoważonego rozwoju na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w wybranych gminach), nawet przy jednoczesnym ograniczeniu rozważań natury ogólnej.

Nie rodzi uwag zawarty na końcu rozprawy wykaz aktów prawnych, wykaz orzecznictwa i bibliografia.

Pozytywnie należy ocenić, że Doktorant w wielu miejscach rozprawy zajmuje jednoznaczne stanowiska i prezentuje swoje autorskie opinie w poruszanych kwestiach. Świadczy to o dojrzałości naukowej Doktoranta, a także o dobrej znajomości przedstawianej problematyki.

Bardzo wartościowym elementem rozprawy są formułowane przez Doktoranta, w różnych jej miejscach, propozycje zmian obowiązujących przepisów prawa.

Pozytywnie należy ocenić sposób prowadzenia rozważań w poszczególnych częściach rozprawy. Rozprawa napisana jest poprawnym i komunikatywnym językiem naukowym.

Niewątpliwym walorem rozprawy jest to, że uwzględnia ona stan prawny obejmujący zmiany dokonane ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 poz. 1688) (pewnym mankamentem rozprawy jest jednak, że Doktorant nie wskazał we wstępie rozprawy stanu prawnego uwzględnionego w rozprawie).

IV.

Na uwagę zasługuje bogaty zasób literatury wykorzystanej w rozprawie. Są to opracowania bardzo różnorodne pod względem zakresu, jak i poruszanych problemów. W rozprawie został wykorzystany zbiór odpowiednio dobranych aktów prawnych. W szerokim zakresie wykorzystano w rozprawie orzecznictwo, w tym: orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwo Sądu Najwyższego, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

V.

Podsumowując stwierdzam, że przeprowadzona w ramach niniejszej recenzji analiza prowadzi do wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgr Roberta Orłowskiego spełnia wymogi ustawowe określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) w zw. z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 ze zm.). Zgłoszone w recenzji uwagi recenzenta nie umniejszają wartości rozprawy, a stanowią tylko i wyłącznie wyraz subiektywnych ocen.

W szczególności:

- 1) rozprawa doktorska mgr Roberta Orłowskiego w mojej ocenie stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta problemu naukowego,
- 2) tworząc wyżej wymienioną rozprawę doktorską Doktorant wykazał wiedzę z zakresu prawa, w szczególności zaś prawa administracyjnego,
- 3) rozprawa doktorska potwierdza umiejętność Doktoranta samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Biorąc powyższe pod uwagę, rozprawa doktorska mgr Roberta Orłowskiego może być podstawą do dalszego postępowania w przewodzie doktorskim.



Signed by /
Podpisano przez:
Jarosław Tomasz
Czerw
Date / Data:
2024-11-14 20:09

Jarosław Czerw.

