

Warszawa, dn. 30.10.2024r.

Prof. dr hab. Mirosław Karpiuk
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Recenzja rozprawy doktorskiej

mgr. Roberta Orłowskiego „Zasada zrównoważonego rozwoju w gminnym planowaniu przestrzennym”, napisana pod kierunkiem naukowym prof. ucz. dr hab. Kamila Sikory, promotor pomocniczy: dr Dorota Lebowa, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

I. Podstawy prawne sporządzenia recenzji

Recenzja została sporządzona w wyniku wykonania uchwały Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie z dnia 16 października w sprawie opracowania recenzji rozprawy doktorskiej mgr. Roberta Orłowskiego nt.: „Zasada zrównoważonego rozwoju w gminnym planowaniu przestrzennym” zgodnie z ustawą z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.) w związku z ustawą z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r., poz. 1669 ze zm.).

II. Temat rozprawy

Temat rozprawy doktorskiej mgr. Roberta Orłowskiego „Zasada zrównoważonego rozwoju w gminnym planowaniu przestrzennym” jest zasadniczo sformułowany prawidłowo, wskazuje na kwestie obowiązywania zasady zrównoważonego rozwoju w sferze planowania przestrzennego na szczeblu podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Temat łączy dwa elementy – ustrojowy i materialny. Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada ustrojowa wyrażona jest w art. 5 Konstytucji RP, który to przepis wskazuje, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Zasada ta może być też analizowana w kontekście planowania przestrzennego, na co również wskazuje temat

rozprawy. Przepisy materialne wyraźnie nakazują, aby w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać potrzeby zrównoważonego rozwoju, kształtujące politykę przestrzenną samorządu terytorialnego.

Pomimo, że zasadniczo nie ma większych wątpliwości co do sformułowanego tematu rozprawy, to występuje tutaj jednak pewne uproszczenie. Autor posługuje się pojęciem gminy w odniesieniu do planowania przestrzennego, nie pojęciem samorządu gminnego, nie uważam to jednak za błąd, ale warto jest na to zwrócić uwagę.

III. Struktura rozprawy

Struktura rozprawy prawidłowa, zawiera ona: Wykaz skrótów; Wstęp; Rozdział I – Koncepcja zrównoważonego rozwoju, w którym Doktorant analizuje rozwój gospodarczy i społeczny, wskazuje na postulaty zrównoważonego rozwoju, a także zestawia równoważony rozwój z kryzysem mieszkaniowym; Rozdział II – Rola zasad prawa w systemie prawa, gdzie zastanawia się nad zasadami prawa jako szczególnymi normami prawnymi, zasady prawa odnosi do klauzul generalnych i norm programowych, a także analizuje ich miejsce w procesie wykładni prawa; Rozdział III – Normatywne ujęcie zrównoważonego rozwoju, który zawiera takie zagadnienia jak konstytucyjne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju, ustawowa zasada zrównoważonego rozwoju, w tym rozdziale Doktorant stara się też odpowiedzieć na pytanie dotyczące tego, czy mamy do czynienia z zasadą czy też zasadami zrównoważonego rozwoju; Rozdział IV – Planowanie przestrzenne jako zadanie administracji publicznej, w którym omawia się kwestie dotyczące istoty planowania przestrzennego, modeli planowania przestrzennego, czy planowania przestrzennego jako działania administracji publicznej; Rozdział V – System planowania przestrzennego, w tym rozdziale Doktorant wskazuje na ewolucję modeli planowania przestrzennego do 1989 roku, źródła prawa planowania przestrzennego, normatywne ujęcie przestrzeni, a także charakteryzuje system planowania przestrzennego w III RP; Rozdział VI – Gmina jako podstawowe ogniwo systemu planowania przestrzennego, to akty prawa miejscowego jako źródło ograniczenia praw i wolności, władztwo planistyczne gminy oraz kontrola władztwa planistycznego gminy; Zakończenie; Akty prawne; Orzecznictwo; Bibliografia.

W mojej ocenie układ pracy stanowi logiczną całość. Autor wychodzi ze zrównoważonego rozwoju jako zasady prawa, analizuje planowanie przestrzenne, jako zadanie administracji publicznej i na koniec przechodzi do samorządu gminnego, wykonującego podstawowe działania w zakresie planowania przestrzennego. Takie ujęcie problematyki

określonej w temacie rozprawy: „Zasada zrównoważonego rozwoju w gminnym planowaniu przestrzennym” – jest uzasadnione oraz konsekwentnie realizowane.

IV. Metodologia

Jak sam Autor wskazuje we wstępie, podstawową metodą badawczą wykorzystaną w rozprawie doktorskiej była metoda dogmatyczno-prawna, co jest w naukach prawnych nie tylko powszechne, ale wręcz konieczne, metoda ta jak wiadomo polega przede wszystkim na analizie aktów prawnych, ale też i orzecznictwa. Autor poddał analizie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych (Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego), a także sądów powszechnych. Podjął się on analizy, jak sam twierdzi krytycznej, literatury przedmiotu. Zastosowano zatem metodę teoretyczno-prawną, za pośrednictwem której Autor zmierzył się z poglądami doktryny. Analizie poddano też literaturę pozaprawniczą (według Autora jest to literatura pozaprawna). Kolejna metoda badawcza, użyta do przeprowadzenia badań dotyczących oddziaływania zasady zrównoważonego rozwoju na planowanie przestrzenne na poziomie samorządu gminnego, to metoda prawno-historyczna, za pośrednictwem której odniesiono się również do regulacji normatywnych już nieobowiązujących i oceniając je również pod kątem wprowadzanych zmian i obecnie obowiązującego systemu prawnego.

Jako cel pracy Autor przyjął określenie charakteru prawnego ustawowego odesłania do zrównoważonego rozwoju, wynikającego z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także poznanie jego relacji z odesłaniami znajdującymi się w innych aktach normatywnych. Celem dodatkowym jest ocena, czy obecne regulacje prawne pozwalają na realizację postulatów zrównoważonego rozwoju w procesie planowania przestrzennego, jak też sformułowanie ewentualnych postulatów *de lege ferenda*. Uważam, że zarówno cel główny, jak i dodatkowy zostały sformułowane prawidłowo, a Autor w pracy konsekwentnie je realizuje.

Przyjęta hipoteza badawcza (s. 8) brzmi: odesłanie do zrównoważonego rozwoju w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kreuje normę stanowiącą zasadę prawa. Przyjęte elementy metodologiczne nie budzą większych zastrzeżeń.

Należy jednak stwierdzić, że część metodologiczna pracy nie jest zbyt mocno rozbudowana, nie mniej jednak brak uwypuklenia tego elementu nie jest zbyt rażący, na tym etapie wystarczy zwrócić uwagę na pewne zjawiska. Nie mniej jednak warto byłoby również sformułować problemy badawcze we wstępie rozprawy (a tę właśnie część pracy Doktorant obrał za miejsce, w którym znalazł odzwierciedlenie aspekt metodologiczny i słusznie, ponieważ nie ma potrzeby, żeby tworzyć oddzielny rozdział dotyczący tylko metodologii).

Założenia metodologiczne nie następują jednak kolejno po sobie i to uważam za mankament tej części rozprawy, wprowadza to chaos. Brak w tym zakresie pewnej konsekwencji. Najpierw są cele badawcze, następnie hipoteza, później następuje opis poszczególnych rozdziałów i dopiero pod koniec s. 9 są określone metody badawcze. Rozdzielenie założeń metodologicznych streszczeniem poszczególnych rozdziałów w mojej ocenie jest niewłaściwe.

V. Wykorzystane źródła

Praca jest oparta na bogatym materiale źródłowym. Zawiera ona akty prawne, w tym źródła prawa międzynarodowego, źródła prawa polskiego, orzecznictwo, a w tym wyroki Trybunału Konstytucyjnego, wyroki Sądu Najwyższego, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, jak również literaturę. W przypadku literatury Doktorant sięgnął też po pozycje obcojęzyczne, co też podnosi w pewnym stopniu wartość doktoratu. W opracowaniu wykorzystano również źródła internetowe.

Źródła wykorzystane przez Doktoranta w pracy są wystarczające. Są materiały aktualne, jak i archiwalne. Zestawienie tych źródeł uwidacznia ewolucję instytucji zrównoważonego rozwoju i pozwala lepiej tę zasadę zrozumieć.

VI. Ocena formalna rozprawy

Ogólna ocena formalnej strony rozprawy jest pozytywna. Widać, że Doktorant posiada odpowiedni warsztat redakcyjny, właściwie też posługuje się aparatem naukowym. Pewne uchybienia mają raczej charakter incydentalny, niż permanentny, nie mniej jednak się zdarzają. Nie wpływają one jednak na ogólną, pozytywną ocenę rozprawy doktorskiej. Ze względu na wymogi stawiane recenzji i recenzentom poniżej je wskażę.

W pracy występuje niekonsekwencja w zakresie powoływania publikatorów aktów prawnych, raz Autor podaje wszystkie pozycje po tekście jednolitym (np. wykaz skrótów), a raz używa skrótu ze zm. – s. 7. Nie do końca wiadomo co oznacza zwrot „za” który Doktorant stosuje w przypisach (np. s. 12, 15, 18, 20, 27, 28, 43, 45, 72, 80, 84, 86, 98, 100, 101, 110, 167). Wydaje się, że czasem chodzi o cytowanie jednego Autora przez drugiego, i tu warto byłoby dotrzeć do źródła, a nie powoływać się na materiał, który je powieli, ale nie zawsze ta zasada ma odzwierciedlenie, gdyż pozycja wydana później byłaby cytowana w publikacji wydanej wcześniej, co zasadniczo jest niemożliwe (chyba, żeby wydania miały kilkuletnie opóźnienia). Pozycja polskojęzyczna oraz wydana w polskim publikatorze zawiera niektóre informacje w języku angielskim – no. nie nr (przypis 58), bądź issue (przypis 462). Tytuł podrozdziału 5.4.

jest bez odstępu, gdy inne taki odstęp mają. W przypadku wykazu aktów prawnych mamy „Konstytucje”, a wykazuje się jedną konstytucję, w przypadku orzecznictwa mamy „Uchwały Sądu Najwyższego” a jest jedna uchwała, „Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego” a też jest tylko jedna uchwała. Na s. 9 Doktorant wskazał, że analizie poddano m.in. orzecznictwo sądów powszechny, zabrakło zatem „ch”. W „Orzecznictwie” orzeczeń sądów powszechnych nie ma, choć Autor wskazuje, że je analizuje. Konstytucja RP w art. 175 ust. 1 wyraźnie stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe, zatem nie uznaje SN jako sądu powszechnego, w związku z czym orzecznictwo SN nie powinno być traktowane jako orzecznictwo sądu powszechnego.

Doktorant przy powoływaniu się na orzecznictwo co do zasady wpisuje zwrot „sygn.”, jednak w przypisie 110 używa zwrotu „sygn. akt”.

Bibliografią należałoby nazwać wykaz wykorzystanych w pracy wszystkich pozycji, a nie tylko wykaz literatury plus dwa postanowienia organów władzy sądowniczej, również orzecznictwo i akty prawne powinny się znaleźć w bibliografii (należałoby oczywiście je w niej wyodrębnić), a nie stanowić oddzielne części.

VII. Ocena merytoryczna rozprawy

Praca merytorycznie poprawna. Doktorant słusznie we wstępie podnosi, że idea zrównoważonego rozwoju stanowi pewnego rodzaju antidotum na negatywne skutki przyjętego modelu rozwojowego ludzkości oraz procesu globalizacji, które wykazują tendencję wzrostową. Wskazuje on przede wszystkim na postępującą degradację środowiska, ograniczenie bioróżnorodności, a także zwiększenie czynników ryzyka dla zdrowia ludzkiego. Zwraca on też uwagę na szybkie zużycie nieodnawialnych zasobów naturalnych, co może stanowić barierę dla dalszego wzrostu gospodarczego w przyszłości. Niekorzystne zjawiska społeczno-gospodarcze, które determinują podział na państwa bogate i biedne są również dzisiaj bardzo widoczne. Niezrównoważony, model rozwoju jest zasadniczo automatycznie kreowany przez globalizację i prawa wolnego rynku. Nadmierny poziom produkcji oraz konsumpcji nie prowadzi do równomiernego podziału wypracowanego dochodu, ponieważ wielu ludzi żyje na granicy ubóstwa, a nawet w biedzie. Negatywne zjawiska są też obserwowane w państwach do niedawna uważanych za beneficjentów globalizacji. Coraz więcej uwagi powinno poświęcać się takim zjawiskom jak bieda, kwestie odpowiednio opłacanej pracy, czy kryzys mieszkaniowy, ponieważ zagrażają one podstawom życia społecznego. Przywołane powyżej tezy, które formułuje mgr Robert Orłowski są słuszne.

Zastanawia mnie jednak kwestia, którą podnosi na s. 4 pracy, w jej wstępie, Autor pisze: „Oddziaływanie zasady prawnej zrównoważonego rozwoju autor niniejszej dysertacji postrzega jako bezpośredni skutek prawny normy-zasady, a nie norm zwykłych. W tym kontekście nawiązuje on zarówno do polskiej, jak i zagranicznej doktryny prawniczej. Pełna analiza treści norm zwykłych byłaby rozważaniem na temat normatywnego wyrażenia idei zrównoważonego rozwoju, a nie zasady prawnej zrównoważonego rozwoju. Oczywiście wspomnianego kontekstu normatywnego nie da się zupełnie pominąć, jednak jego pełne ukazanie nie jest głównym celem niniejszej pracy”. Czyżby wynikało z tego, że „norma-zasada” zrównoważonego rozwoju ma charakter „niezwykły” – gdyż zestawiona jest z „normami zwykłymi”, jeżeli tak to z czego by to miało wynikać? Doktorant, jak się wydaje, aspektu materialno-prawnego (jak przypuszczam normy zwykłe to m.in. normy materialno-prawne) nie uważa zatem za ważny, a analizuje niejako przy okazji. W mojej ocenie nad tym aspektem też należy się pochylić (co Doktorant i tak robi) i odnieść się do niego z dużą starannością i zaangażowaniem, gdyż chodzi nie o zasadę zrównoważonego rozwoju jako taką, a zasadniczo o jej miejsce w obszarze planowania przestrzennego na poziomie samorządu gminnego, co też ma wydźwięk materialno-prawny. Potwierdza to też przedmiot badań, jaki określił sam Doktorant na s. 7 rozprawy: „...przedmiotem rozważań jest ocena wpływu tej ogólnej normy prawnej na prawny mechanizm planowania przestrzennego oraz władztwo planistyczne gminy”.

W rozdziale pierwszym rozprawy Autor koncepcję zrównoważonego rozwoju analizuje na trzech płaszczyznach: 1) rozwój gospodarczy i społeczny; 2) postulaty zrównoważonego rozwoju; 3) zrównoważony rozwój a kryzys mieszkaniowy. Rozdział ten ma charakter wprowadzający, uważam, że dobrze jest, że znalazł się on w pracy, ponieważ wyjaśnia w nim Doktorant koncepcję zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w kontekście rozwoju społecznego i gospodarczego. Mgr Robert Orłowski podkreśla, że na aktualny stan koncepcji zrównoważonego rozwoju składa się jego definicja, jak również zbiór konkretnych celów (postulatów) zrównoważonego rozwoju, odnośnie których panuje względny konsensus naukowy i polityczny. Wskazuje, że w tym zakresie najlepiej opierać się na dokumentach międzynarodowych, które zostały przyjęte przez większość społeczności międzynarodowej. Co można uznać za akceptację sfery międzynarodowej w zakresie analizowanego zjawiska. I tutaj według niego aktualna, dojrzała i dostatecznie konkretna forma idei zrównoważonego rozwoju została sformułowana w agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Według rezolucji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. ustanawiającej agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 „prezentowane cele i zadania opierają się na niezwykle

medośtauku, świata w którym każdy człowiek ma możliwość rozwoju. Świata wolnego od lęku i przemocy. Świata, w którym zapanuje powszechna umiejętność czytania i pisania. Świata ze sprawiedliwym i powszechnym dostępem do wysokiej jakości edukacji na wszystkich jej poziomach, do opieki zdrowotnej i zabezpieczenia społecznego, w którym zapanuje dobrobyt fizyczny, psychiczny i społeczny”. Nad tą wizją świata zawartą w agendzie „świata, w którym panuje powszechne poszanowanie praw człowieka i godności ludzkiej, praworządności, sprawiedliwości, równości oraz brak dyskryminacji, niezależnie od rasy, pochodzenia etnicznego i różnorodności kulturowej; i w którym istnieją równe szanse, umożliwiające pełne wykorzystanie potencjału ludzkiego i przyczyniające się do budowania wspólnego dobrobytu”, świata, w którym zrównoważony rozwój ma odzwierciedlenie w praktycy, gdzie „w każdym kraju ma miejsce trwały i zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający integracji społecznej, a wszyscy mają możliwość godnej pracy – zastanawia się Doktorant. Przy odniesieniu się do rozwiązań przyjętych w agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 zabrakło mi w tej analizie wyrażenia w szerszym zakresie własnej opinii na ten temat, w szczególności odczuwalny jest w mojej ocenie brak analizy krytycznej, której nie zastąpi zacytowanie odpowiednich fragmentów tego dokumentu o charakterze międzynarodowym. Nie mniej jednak pozytywnie należy ocenić fakt, że odniesiono się do rozwiązań międzynarodowych i je przytoczono w pracy, gdyż wyznaczają one globalny kierunek obowiązywania zasady zrównoważonego rozwoju.

Na uwagę zasługuje również aksjologiczne podejście Doktoranta do zrównoważonego rozwoju, jak twierdzi (s. 29) rozwój gospodarczy oraz wzrost gospodarczy można nazywać postępowaniem gospodarczym wyłącznie w przypadku, gdy jest się w stanie pozytywnie go ocenić z moralnego punktu widzenia. Ocenę moralną można tutaj powiązać z zapewnieniem właściwego funkcjonowania społeczeństwa. Odnosząc to do postępu społeczno-gospodarczego należy w szczególności mieć na uwadze materialne podstawy funkcjonowania jednostek oraz grup społecznych. Podkreśla on, że ubożenie szerokich warstw społecznych należy postrzegać jako regres, a nie postęp. Podobnie jest w przypadku, gdy jednostka nie może samodzielnie realizować swoich podstawowych potrzeb, w tym potrzeb mieszkaniowych. Tę warstwę pracy oraz całą część wprowadzającą zawartą w rozdziale pierwszym rozprawy oceniam pozytywnie, aczkolwiek zabrakło mi w większym zakresie wyraźnego stanowiska Autora.

Rozdział drugi rozprawy „Rola zasad prawa w systemie prawa” również ma charakter ogólny, w którym omawiane są zasady prawa jako szczególne normy prawne, zasady prawa a klauzule generalne i normy programowe, zasady prawa w procesie wykładni prawa. Autor po

dokonaniu przeglądu literatury i orzecznictwa wyróżnia zasady całego systemu prawa, zasady systemów prawa krajowego, międzynarodowego oraz prawa Unii Europejskiej. W przypadku krajowego systemu prawnego wyodrębnia zasady konstytucyjne i ustawowe. W kontekście norm programowych „Autor pracy zdecydowanie uznaje, że normy programowe są normami prawnymi, a nie jedynie niewiążącymi postulatami” (s. 45), no i tutaj mamy nie tylko jednoznaczne, ale i słuszne stanowisko, co należy wyraźnie podkreślić. Takie jednoznaczne stanowisko wprost wyraża również na s. 52. W tym rozdziale już jest widoczna większa pewność siebie Badacza, co jest nie tylko ważne, ale i potrzebne, pozwala ona na dalsze dociekania, coraz głębszą analizę problematyki, a przede wszystkim, co w nauce jest bardzo ważne – na stawianie tez i formułowanie wniosków. W przypadku omawiania zasad prawa w procesie wykładni prawa, twierdzi że są one w tym przypadku szczególnymi normami prawnymi, przy czym nie do końca udowadnia tą „szczegółność”, jednak przeprowadzona analiza w tym zakresie jest solidna i wynika z niej, że jednak zasady prawa mają duże znaczenie w procesie wykładni prawa. „Autor pracy uważa, że można wyróżnić dwie perspektywy wykładni zasad prawa – aktywną i bierną. Pierwsza związana jest z odkodowaniem treści samej normy prawnej stanowiącej zasadę prawa. W drugim ujęciu chodzi o wykładnię innych przepisów prawa, dla których dana zasada prawa tworzy kontekst normatywny” (s. 52). Doktorant wyraźnie podkreśla tutaj swoje stanowisko co do wykładni zasad prawa, co świadczy już o jego znacznej dojrzałości naukowej.

W rozdziale trzecim Doktorant odnosi się do normatywnego ujęcia zasady zrównoważonego rozwoju, w tym ujęcia konstytucyjnego oraz ustawowego, przy czym już na początku wskazuje na aksjologiczny wymiar tej zasady: „U podstaw postulatów zrównoważonego rozwoju stoją określone wartości. Realizacja idei zrównoważonego rozwoju to w istocie realizacja tych wartości, które uzyskały swój konkretny wymiar, przybierając postać postulatów zrównoważonego rozwoju” (s. 53). Nie należy negować aksjologicznego aspektu zasady zrównoważonego rozwoju, co też zauważa Doktorant. Zwrócił on również uwagę na ważny problem, dotyczący ograniczenia zasady zrównoważonego rozwoju, co ma miejsce w związku z obowiązywaniem zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zasady ochrony prawa własności (art. 64 Konstytucji RP), czy zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Słusznie wskazuje on, że dla każdego działania władzy publicznej, które zmierza do realizacji zasady zrównoważonego wymagana jest podstawa prawna, której nie można domniemywać. W przypadku, gdy działanie władzy publicznej będzie ingerować w konstytucyjne prawa i wolności jednostki, to ingerencja taka musi być konieczna i proporcjonalna w ścisłym tego słowa znaczeniu (s. 69). Podniesiony przez Doktoranta wątek

jest bardzo ciekawy zwłaszcza w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, według którego to przepisu ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Wartość pracy podniosłoby rozwinięcie tego wątku (ograniczeń zasady zrównoważonego rozwoju). W ujęciu ustawowym (ustawa Prawo ochrony środowiska, ustawa o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym) występuje definicja zrównoważonego rozwoju, według której 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. Autor uważa (i ma w tym trochę racji), że nie należało tworzyć definicji legalnej zrównoważonego rozwoju, ponieważ nie jest właściwe, aby definiować klauzule generalne, a przynajmniej w taki sposób. Nie pozostaje jednak tylko przy krytyce legislatywy, a podaje własną definicję zrównoważonego rozwoju: „...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” (s. 76).

Rozdział czwarty „Planowanie przestrzenne jako zadanie administracji publicznej” obejmuje kwestie związane z istotą planowania przestrzennego, jego modelami, a także dotyczące planowania przestrzennego jako działania administracji publicznej. Planowanie przestrzenne w ujęciu prawnym, jak wskazuje Doktorant na s. 88, to działanie władzy publicznej, które polega na wydawaniu prawnie wiążących rozstrzygnięć dotyczących ustalenia prawnie dopuszczalnego zagospodarowania przestrzennego oznaczonej przestrzeni. Stanowi ono realizację publicznoprawnego władztwa nad przestrzenią (władztwo planistyczne). Szczególnym elementem tego planowania jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego, zatem jego skutki oddziałują na zewnątrz, kształtując tym samym sytuację prawną adresatów. Autor uważa (s. 96), że w demokratycznym państwie istnieje możliwość odebrania władztwa planistycznego samorządowi gminnemu i zerwanie z modelem terytorialnego planowania przestrzennego wkomponowanym w zasadniczy podział terytorialny państwa. Władztwo planistyczne mogłoby przysługiwać organowi centralnemu lub wyspecjalizowanym organom na szczeblu regionalnym, gdyby to

zapewniło lepszą realizację zadań publicznych w interesie obywateli. Doktorant uważa, że w ten sposób mogłaby się zwiększyć profesjonalność planowania przestrzennego, a także trafność merytorycznych postanowień aktów planistycznych. Mielibyśmy zatem do czynienia z poprawą jakości planowania. Mgr Robert Orłowski prezentuje śmiało stanowisko w tym zakresie, ale nie jest ono pozbawione sensu. Samorząd gminny w wielu przypadkach nie radzi sobie z planowaniem przestrzennym, w związku z czym przekazanie zadań i kompetencji w tym zakresie innym organom mogłoby mieć sens, ale pod warunkiem, że sytuacja się poprawi.

Rozdział piąty „System planowania przestrzennego” odnosi się do zagadnień dotyczących ewolucji planowania przestrzennego do 1989 roku, charakterystyki systemu planowania przestrzennego w III RP, źródeł prawa planowania przestrzennego oraz normatywnego ujęcia przestrzeni. Rozdział ten ma w dużej mierze charakter historyczny, pokazuje ewolucję planowania przestrzennego, wskazując na system scentralizowany po system terytorialny, gdzie planowanie przestrzenne powierzone zostało również samorządowi terytorialnemu. Wskazuje się tu również na normatywne elementy władztwa planistycznego. Doktorant twierdzi, że normy prawne oddziałują na zagospodarowanie przestrzenne tylko pośrednio, ponieważ faktyczne zagospodarowanie przestrzenne może ulec zmianie jedynie przez działania w sferze realnej. Prawo ma bezpośrednie odniesienie do zachowań ludzkich, a w związku z tym ma zdolność do ich kształtowania, a zachowania ludzkie mogą mieć za swój bezpośredni przedmiot zagospodarowanie terenu. Należy jednak pamiętać, że działania człowieka dotyczące kształtowania przestrzeni determinują przepisy prawa, nie ma on pełnej swobody, nawet w zakresie korzystania ze swojej własności.

Ostatni, szósty rozdział pracy „Gmina jako podstawowe ogniwo systemu planowania przestrzennego” odnosi się do działalności planistycznej na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, wskazując na akty prawa miejscowego jako źródło ograniczenia praw i wolności, władztwo planistyczne gminy, czy też kontrolę władztwa planistycznego gminy. Na końcu tego rozdziału Autor dochodzi do bardzo ważnej konkluzji, a mianowicie twierdzi, że można odnieść wrażenie, że system prawny bardziej chroni władztwo planistyczne podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz prawo własności jednostek, niż dba o zapewnienie merytorycznej trafności rozwiązań planistycznych. Dalej podkreśla, że planowanie przestrzenne nie jest jedynie sprawą lokalnych społeczności. Jest ono ważne dla państwa i całego społeczeństwa, ponieważ warunkuje zrównoważony rozwój. W związku z powyższym Autor uważa, że zakres władztwa planistycznego gminy jest zbyt szeroki i nie zapewnia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju (s. 173-174). Zasadniczo wniosek ten jest

słuszny, przy czym w mojej ocenie nie do końca system prawny chroni prawo własności w zderzeniu z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym.

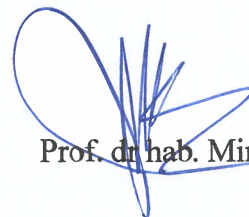
Zakończenie zawiera podsumowanie analizy dotyczącej zasady zrównoważonego rozwoju, która miała miejsce w poszczególnych rozdziałach. Zawarte są w tej części pracy wnioski Autora dotyczące podjętej w doktoracie problematyki.

Aspekty merytoryczne pracy oceniam pozytywnie, podkreślając jednocześnie ich wysoki poziom oraz wskazując na formułowanie trafnych, niekiedy dogłębnych wniosków w zakresie omawianej materii, co w pracy naukowej jest nie tylko pożądane, ale wręcz konieczne.

VIII. Konkluzja

Rozprawa doktorska autorstwa Roberta Orłowskiego „Zasada zrównoważonego rozwoju w gminnym planowaniu przestrzennym” prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, jej przedmiotem jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, w związku z powyższym spełnia przesłanki przewidziane w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 742 ze zm.).

Zważając na powyższe wnioskuję o dopuszczenie Pana mgr. Roberta Orłowskiego do dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia doktora.



Prof. dr hab. Mirosław Karpiuk