

Prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Kamili Pilarz  
*Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego  
w dziedzinie planowania przestrzennego*

Problematyka podjęta w recenzowanej rozprawie jest atrakcyjna teoretycznie, a jednocześnie przydatna praktycznie. Wpisuje się w nurt badań nad węzłowymi problemami prawa administracyjnego i to w szerszym – nie tylko polskim – wymiarze. Jeżeli tak to już sam wybór problematyki badań ocenić należy pozytywnie i skonstatować, że problematyka ta dobrze wpisuje się w tradycje badawcze wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego. To zapewne owe tradycje jak i wiedza i doświadczenie promotora dr hab. Jerzego Korczaka wespół z zainteresowaniami Doktorantki zaowocowały oryginalnym i praktycznie użytecznym tematem przedmiotowej rozprawy.

Należy w tym miejscu podnieść, że problematyka zawarta w rozprawie nie była dotąd szerzej analizowana w literaturze przedmiotu. Istnieje wprawdzie wiele opracowań poświęconych zagadnieniu planowania przestrzennego, ale dotyczących przede wszystkim podstawowych kwestii pojęciowych związanych z instytucją aktów planistycznych gmin, tj. studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Brak jest natomiast obszerniejszego studium monograficznego, które w sposób wszechstronny poddawałoby analizie kwestie współdziałania jednostek samorządu w planowaniu przestrzennym. Recenzowana rozprawa zdaje się tę lukę wypełniać.

Wybór obszaru badań, aczkolwiek ważny z punktu widzenia oceny rozprawy, nie przesądza jeszcze o jej wartości. Zadaniem recenzenta jest odpowiedź na pytanie czy w ślad za trafnie dobranym obszarem badań, udało się Doktorantce zrealizować nakreślone cele i przede wszystkim czy cele te zostały należycie wyartykułowane w recenzowanej rozprawie? Odpowiadając na te pytania trzeba podnieść, że tak.

Celem badań Autorka czyni „...analizę stanu prawnego pod kątem skuteczności i efektywności współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie planowania przestrzennego”. Oczywiście cel ten jest niezwykle szeroko sformułowany. Nic tedy dziwnego, że Autorka dzieli je na cele cząstkowe. Do tych celów zalicza m.in. ustalenie zakresu współdziałania jednostek samorządu terytorialnego dla potrzeb prowadzonych badań,

analizę systemu prawnego w zakresie planowania, analizę współdziałania jednostek samorządu itd. Ponadto celem badań Autorka czyni „...potwierdzenie założonych tez”, które enigmatycznie wymienia na s. 18. Ich liczba i brak wyeksponowania tezy głównej powoduje, że powstają wątpliwości jaka w istocie jest teza główna rozprawy.

Co do konstrukcji pracy nie mam w zasadzie uwag, choć odbieram ją jak nieco „szkolną”.

Warto w tym miejscu także podnieść, że zakres przedmiotowy pracy jest szeroko zarysowany, a to z natury rzeczy skazuje Autorkę na konieczność nieco encyklopedycznego przeglądu badanej materii. W konstrukcji pracy Autorka pomieszcza wszystkie istotne sprawy będące przedmiotem badań.

I tak w rozdziale pierwszym rozpoczyna od aparatu pojęciowego i charakterystyki podstawowych instytucji samorządności terytorialnej i planowania przestrzennego. Zwracają tutaj uwagę szerokie odniesienia do poglądów i definicji teoretycznych.

W rozdziale drugim Autorka analizuje współdziałanie samorządu terytorialnego w zakresie planowania przestrzennego. Czyni to w oparciu o spojrzenie prawno-historyczne i prawno-porównawcze. I nie miałbym do tego zastrzeżeń gdyby nie fakt, iż prawno-porównawczy punkt spojrzenia ogranicza się w istocie do porównawstwa deskrypcyjnego (opisowego). A przecież wartość metody prawno-porównawczej sprowadza się do nie tylko opisu rozwiązań prawnych innych krajów, w tym przypadku Francji i Niemiec, ale przede wszystkim do oceny w jakiej mierze opisywane rozwiązania przystają do polskich warunków. Tym samym jestem zdania, że metoda prawno-porównawcza powinna być stosowana w całej pracy a nie skoncentrowana w jednym rozdziale.

Rozdział trzeci przedstawia współdziałanie jednostek samorządu jako „cechy administracji publicznej” i analizowane jest na tle innych form współdziałania.

W rozdziale czwartym Autorka analizuje genezę i system planowania przestrzennego w Polsce. W szczególności analizuje współczesne uwarunkowania planowania przestrzennego. Na tym tle przedmiotem zainteresowania czyni miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

I wreszcie ostatni piąty rozdział dotyczy praktycznych aspektów współdziałania jednostek planowania przestrzennego w Polsce. Zawiera studia wybranych przypadków tego współdziałania wraz z oceną ich efektywności i skuteczności. W tym rozdziale Autorka zawarła też postulaty, które odnoszą się do systemu planowania przestrzennego oraz regulacji współdziałania w tym zakresie.

Z większością tez i twierdzeń Autorki zgadzam się. W szczególności podzielam pogląd, że władztwo planistyczne nie ma charakteru absolutnego i nie może oznaczać dopuszczalności podejmowania przez gminę działań arbitralnych, a wyłączna kompetencja gminy do realizacji lokalnej polityki przestrzennej przejawia się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem że gmina działa w granicach i na podstawie prawa, a także nie nadużywa tego władztwa. Oczywiście jest też, że podstawą działań samorządu gminnego w ramach lokalnego planowania przestrzennego jest zasada ładu przestrzennego oraz zasada zrównoważonego rozwoju i że zasady te, zdefiniowane w przepisach prawa, należy traktować jako dyrektywy wykładni prawa, które będą miały zastosowanie w przypadku wątpliwości odnośnie zakresu obowiązków czy sposobu ich realizacji.

Podzielam też pogląd, że w dobie globalizacji szczególnego znaczenia nabierają działania podejmowane z podmiotami zagranicznymi. Planowanie przestrzenne jest bowiem tą płaszczyzną działania jednostek samorządu, która nie zamyka się w granicach poszczególnych państw.

W pełni zgadzam się z koniecznością zwiększenia udziału lokalnych społeczności w procedurze planistycznej. Zwłaszcza że podstawy do tego tworzą nowoczesne technologie informatyczne.

W całej rozciągłości podzielam pogląd, że polski system planowania przestrzennego wymaga zmian systemowych, w tym regulacji dotyczących instytucjonalizowanych form współpracy w ramach obszarów metropolitalnych a dotychczasowe regulacje w tej mierze oceniam, podobnie jak Autorka, krytycznie. Trudno jest mi natomiast podzielić pogląd Autorki, że współdziałanie jest najskuteczniejszym (najważniejszym) środkiem efektywności systemu planowania przestrzennego. Jest ważne, ale czy najważniejsze?

No i wreszcie opowiadam się za poszerzeniem katalogu zadań publicznych samorządu w zakresie możliwości utrzymania ładu przestrzennego.

To że z większością tez i twierdzeń Autorki zgadzam się nie oznacza, że w pracy nie ma takich, których nie podzielam.

I tak, mimo że Autorka ma rację, w ślad zresztą za stosowną regulacją prawną w tej mierze, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, to trzeba zauważyć, że nie jest to takie oczywiste w odniesieniu do wszystkich treści planu. Owo posadowienie planu w rzędzie aktów prawa miejscowego i zaliczenie przez doktrynę do źródeł prawa utwierdza Autorkę w przekonaniu, że plan ten jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, wywołującym skutki prawne jak każdy inny akt tego typu. Pogląd ten jest w moim przekonaniu nieco

uproszczonym widzeniem charakteru prawnego planu miejscowego. Biorąc pod uwagę zróżnicowany charakter treści planu warto postawić pytanie czy sam fakt nazwania przez ustawodawcę określonego aktu prawem powszechnie obowiązującym czyni żeń takie prawo, także w części, w której treści tego aktu nie mają charakteru normatywnego (warstwa informacyjna i analityczna). Nadto czy plan miejscowy nie ma po części cech aktu indywidualnego? Oczywiście mimo wszystko przychyliam się do poglądu, że plan zawierając normy prawne powszechnie obowiązujące jest aktem prawa miejscowego, ale nie jest to tak jednoznaczne jak sądzi Autorka. Niezależnie od tego to, że plan miejscowy jest aktem prawa rodzi się trudny do rozwiązania problem doktrynalny: ograniczeń sposobu wykonywania prawa własności w drodze aktu niższego rzędu niż ustawa, co pozostaje w sprzeczności z unormowaniami konstytucyjnymi (własność można ograniczać tylko w drodze ustawy, którą plan niewątpliwie nie jest). Reasumując tę część wyводу chcę podkreślić, że problem charakteru prawnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ciągle budzi w literaturze istotne wątpliwości i każda próba jednoznacznego przesądzenia tej kwestii jest dyskusyjna.

Dalej wątpliwości budzi rozumienie pojęcia planowania przestrzennego. Autorka odnosi to pojęcie, jak się zdaje, wyłącznie do aktów planistycznych gmin. Uwzględniając jednak, że sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest fakultatywne to pojawia się problem z planową gospodarką przestrzenną na obszarach bez planu miejscowego. Czy na tych obszarach nie ma gospodarki planowej? Jest, tzn. obowiązują tam inne normy prawne wymuszające przestrzenną gospodarkę planową. Stosownie do regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są to przepisy ustaw szczególnych chroniących wartości wysoko cenione oraz wymogi art. 61 § 1 tej ustawy (dobre sąsiedztwo, dostęp do drogi publicznej, dostęp do infrastruktury). Rodzi się zatem pytanie czy i ta materia nie powinna znaleźć się w pracy. Oczywiście Autorka może bronić się tym, że poszerzałoby to i tak szerokie rozważania. I można to zrozumieć, ale sądzę, że Autorka powinna to wyraźniej w pracy zasygnalizować.

Dalej Autorka zafascynowana współdziałaniem jednostek samorządu w planowaniu przestrzennym, zdaje się przeceniać rolę owego współdziałania. Już podniosłem, że owo współdziałanie jest ważne, ale trzeba je widzieć w odpowiednim wymiarze. Podobnie zresztą Autorka zdaje się przeceniać rolę ustawowej definicji współdziałania, która jeśli by się pojawiła to rozwiązałaby większość problemów. Tymczasem współdziałanie, aczkolwiek powinno być prawnie regulowane, jest bardziej działaniem z zakresu dobrych praktyk niż regulacji prawnych.

W świetle pozytywnych ocen, podniesione uwagi nie zmieniają ogólnej oceny pracy. Praca w warstwie merytorycznej zasługuje na pozytywną ocenę. Co do zasady rozważania Autorki cechuje umiejętność koncentrowania się na tym co ważne dla pracy i rzetelność argumentacji.

Autorka dość sprawnie posługuje się metodami badawczymi właściwymi naukom prawnym: dogmatyczno-prawną, prawnoporównawczą, historyczną i socjologiczną (empiryczną). Natomiast co do literatury przedmiotu to aczkolwiek Autorka przywołuje ważne pozycje to jednak poza zakresem zainteresowania pozostawia takie, które zdają się mieć fundamentalne znaczenie dla Jej problematyki badań. Myślę w szczególności o monografiach dotyczących samorządu terytorialnego innych niż powstałe w środowisku wrocławskim.

Pozytywnie oceniam też stronę formalną rozprawy. Stwierdzam, że została ona napisana jasnym, poprawnym językiem. Tok wywodu jest przekonujący, choć podnoszona materia niełatwa. Autorka dość swobodnie porusza się po poszczególnych zagadnieniach, osadzając je zwykle w szerszych uwarunkowaniach. Na tym tle tracą na znaczeniu drobne uchybienia redakcyjne czy interpunkcyjne.

Konkludując – Doktorantka wykazała się dobrą znajomością problematyki objętej zakresem tematycznym rozprawy oraz dociekliwością badawczą. Umiejętnie dokonuje ocen złożonych zjawisk prawnych oraz wywoływanych przez nie skutków. Nie ulega wątpliwości, że recenzowana rozprawa doktorska ma walory pracy naukowej o wartościach aplikacyjnych. Jest to rozprawa stanowiąca oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Uważam, że odpowiada wymogom przewidzianym przez obowiązujące w tym zakresie przepisy. W rezultacie proponuję przyjęcie jej w toczącym się postępowaniu i dopuszczenie mgr. Kariny Pilarz do dalszych etapów postępowania doktorskiego.

Zygmunt Niewiadomski

Warszawa, 20 stycznia 2022 r.

