

*dr hab. Marcin Skinder, prof. uczelni*

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Katedra Prawa

Miejsce zamieszkania: 86-014 Sicienko, ul. Kolejowa 11

Poczta email: [skinder@ukw.edu.pl](mailto:skinder@ukw.edu.pl)

Tel. 503169569

## R E C E N Z J A

rozprawy doktorskiej Pana Magistra Marcina Pelca na temat:

*Polityka planowania przestrzennego III RP na szczeblu gminy*, przygotowanej pod kierunkiem Pana dr. hab. Sebastiana Kozłowskiego, Warszawa 2021, ss. 332.

Recenzja została sporządzona na podstawie uchwały Rady Naukowej Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji Akademii Finansów i Biznesu; Filia: Akademia im. S. Gieyszтора w Pułtusku, nr 1/19.04/2021/RND/NoPiA z dn. 19 kwietnia 2021 r.

---

Recenzowana dysertacja *Polityka planowania przestrzennego III RP na szczeblu gminy* jest poświęcona problematyce podejmowanej częściej przez urbanistów, geografów, ekonomistów, historyków i prawników. Stosunkowo rzadko natomiast decydują się na nią politolodzy, którzy, jak się wydaje, nieczęsto uwzględniają w swych dociekaniach szczegółowe analizy planowania przestrzennego jako przedmiot zainteresowania i działań organów oraz rozmaitych instytucji władzy publicznej.

Realizacja polityki przestrzennej, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z obowiązującą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy do zadań własnych gmin. Kompetencje prezydenta, burmistrza i wójta są zatem istotne dla prowadzenia polityki przestrzennej gminy. Przykładowo, w dyscyplinie nauki prawne, prace odnoszą się do rozmaitych uwarunkowań związanych z procesem kształtowania przestrzennego, będących przedmiotem zainteresowania organów władzy gmin. Ich rola sprowadza się do realizacji założonych już celów w oparciu o dokumenty planistyczne, stanowiące zasadnicze ramy prawne nadrzędnej polityki przestrzennej. Ważny badawczo dla prawników, administratywistów i politologów może być ład przestrzenny będący efektem technicznego planowania przestrzeni zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wydaje się zatem, że z perspektywy idei interdyscyplinarności nauki, fortune może okazać się zaangażowanie w prace politologiczne, których cele, hipotezy i problemy badawcze uwzględniałyby odniesienia do powszechnie widocznego nieładu przestrzennego, charakteryzowanego choćby niską jakością przestrzeni publicznych, których wytwarzanie wymaga zaangażowania władz lokalnych i jednocześnie uzasadnia potrzebę zaplanowania podaży i przestrzennej alokacji dostępnej infrastruktury. Nieład ten kojarzy się też ze zmiennością podstaw prawnych i utrudnieniami organizacyjnymi piętrzonymi przed inwestorami i wykonawcami na różnych szczeblach, poziomach, w różnych ośrodkach władzy. Nawiasem mówiąc, podobnie oddziałują na nieład naciski inwestorów, deweloperów i niekiedy samych mieszkańców gminy.

Autor recenzowanej rozprawy zajął się w istocie odpowiedzialnym zadaniem naukowym. Planowanie przestrzenne uwzględnia wiele analogii choćby do działania władz publicznych o różnych kompetencjach i przeciwstawnych interesach politycznych. Determinuje to liczne rozbieżności,

które zachodzą między formułowaną koncepcją a realiami wykonywanego planu.

Autor rozprawy odniósł się do „władztwa planistycznego”, próbując łączyć tę legalną definicję z siatką terminologiczną politologii. Choć sformułowanie „władztwo” nie jest powszechnie przyjęte i używane w nauce, to oznacza odpowiednie działanie organów gminy, prowadzące do określonego sposobu zagospodarowania terenów. To właśnie w ramach „władztwa planistycznego” organy gminy, przy udziale społeczności lokalnej, powinny prowadzić politykę planowania przestrzennego. Można tu przytoczyć jego własne słowa: „...właściwie prowadzona polityka przestrzenna skutkuje ładem przestrzennym, natomiast brak tego ładu powinien stanowić podstawę krytyki sposobu prowadzenia polityki planowania przestrzennego” (s. 7).

Egzegeza wyrażenia „władztwo” stanowi nawiązanie do metodologii politologicznej, do jej pryncypialnych kategorii, wśród których najistotniejsza wydaje się władza polityczna. Warto przypomnieć, że definiujemy politologię jako naukę o polityce i sztuce rządzenia. Implikuje to istnienie władzy także w kontekście relacji rozumianej jako oddziaływanie władzy politycznej na efektywność holistycznie ujmowanego systemu politycznego. Tu swoje miejsce z pewnością ma samorząd lokalny, którego decyzje akceptowane, bądź nie akceptowane przez opinię publiczną i ujmowane przez autora jako władztwo, mogą w pewien sposób stabilizować, bądź destabilizować ogół generalnych zasad i norm regulujących wzajemne stosunki między podmiotami systemu politycznego. Warto przypomnieć, że władztwo istnieje w takim zakresie, w jakim określił je ustawodawca, a nie gmina. Z aktów normatywnych wynikają określone ograniczenia dla gmin w rozstrzyganiu o przeznaczeniu terenów.

Autor nie utworzył oddzielnego rozdziału metodologicznego, ale jego elementy składowe uwzględnił we *Wstępie* dysertacji, jest to powód, dla którego liczy on aż 18 stron. Cele poznawcze i hipoteza brzmią odpowiednio: „dlaczego

organy gminy prowadzą politykę planowania przestrzennego w sposób skutkujący krytyką efektów tej polityki (brakiem ładu przestrzennego)” oraz „sposób prowadzenia polityki planowania przestrzennego wynika z braku zrozumienia przez organy gminy idei władztwa planistycznego” (s. 10, 11).

Wypada zauważyć, że hipoteza sformułowana przez Autora jest sformułowana odważnie, ale też polega On na swoim skądinąd bogatym doświadczeniu zawodowym. Trudno tu odmówić słuszności argumentom, które Autor sam charakteryzuje w następujący sposób: „...Kilkunastoletnie uczestnictwo autora niniejszej pracy w procesie planowania przestrzennego w Polsce i obserwacja tego systemu z różnych perspektyw (pracownika urzędu wojewódzkiego, dokonującego oceny zgodności planów miejscowych i studiów z obowiązującymi przepisami prawnymi, współpracownika biura urbanistycznego, reprezentanta inwestorów, pracownika urzędu gminy, członka gminnych komisji urbanistyczno-architektonicznych, przeprowadzającego około 350 dni szkoleniowych z zakresu planowania przestrzennego dla pracowników ponad 1500 urzędów gmin w Polsce)” (s. 9). Należy podkreślić, że dysertacja spełnia pewne kryterium związku badanego zjawiska z aktywnością zawodową doktoranta. Sprzyjać to może jeszcze bardziej rozwojowi zawodowemu Autora rozprawy. Nieczęsto się bowiem zdarza, by doktorant nie tylko interesował się konkretnym obszarem badawczym, ale także dyskontował własne doświadczenia wynikające z wykonywanej pracy.

Warto przywołać istotne stwierdzenie Autora rozprawy, w którym podkreśla On, że należy zastanowić się, czy „organy gminy, prowadząc politykę planowania przestrzennego, korzystają z obowiązujących przepisów prawnych w sposób odpowiadający założeniom ustawodawcy – w ramach wykładni celowościowej czy też dokonują instrumentalizacji prawa. Istotnym problemem w świetle podejmowanych w pracy zagadnień jest też próba rozstrzygnięcia, czy organy gminy w sposób świadomy prowadzą politykę planowania przestrzennego” (s. 11). Takie rozstrzygnięcie miało już miejsce w 2016 r., w

rekomendacjach Najwyższej Izby Kontroli (*vide* Informacja o wynikach kontroli System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym, nr ewid. 193/2016/KIN) znalazł się wniosek o potrzebie zmiany sposobu myślenia o gospodarowaniu przestrzenią. Zgłoszono tam potrzebę spojrzenia na przestrzeń jako dobro publiczne, zapewniające przyjazne warunki życia, przede wszystkim, dla lokalnej społeczności. Istotne jest też spełnienie odpowiednich wymagań, w tym społeczno-gospodarczych i kulturowych. Słowa autorów raportu potwierdzają niejako stwierdzenia Pana Magistra, w których jako nadrzędne należy traktować gospodarowanie przestrzenią publiczną w stosunku do zaspakajania partykularnych interesów, co służyć może osiągnięciu pożądanego stanu zrównoważonego rozwoju. Zresztą Autor sporo uwagi poświęcił analizie planowania przestrzennego w działalności samorządu terytorialnego. Problematyka ta została rozłożona w całej pracy, a o sile oddziaływania tego procesu na przedmiot zainteresowania Autora niech świadczy użycie (według moich obliczeń) aż 1000 razy nazwy i pochodnych „planowanie przestrzenne”.

Żałować można tylko, że Autor, formułując hipotezy, w jeszcze większym stopniu nie zajął się swoistą asymetrią występującą w praktyce działań samorządowców a rzeczywistymi potrzebami mieszkańców danego obszaru. Jako przykład można zaproponować brak możliwości partycypowania w procesie konsultowania czy włączania do dialogu w rozmaitych działaniach podejmowanych przez organy gminy w związku ze zniechęceniem. Do wielu mieszkańców głos debaty czy prośby o wygłaszanie swoich potrzeb zwyczajnie nie docierają bądź są nawet celowo blokowane.

Można potwierdzić, że wykorzystane w dysertacji metody badawcze odpowiadają przedmiotowi badania polityki planowania przestrzennego. Autor zaznaczył wykorzystanie obserwacji uczestniczącej, która niejako umożliwia wykluczenie jednostronnej oceny procesów planowania przestrzennego. Obserwacja taka polega jednak na tym, że badacz staje się uczestnikiem analizowanej rzeczywistości, co grozi jednak czasami osobistym

zaangażowaniem albo nieobiektywnością naukową. Można było spróbować zastosować obserwację ukrytą, w której środowisko nie wiedząc o monitorowaniu zachowuje się w sposób naturalny, zgodnie z zachowaniami rzeczywistymi. Te same konstatacje dotyczą obserwacji nieuczestniczącej, w przypadku której badacz monitoruje osoby z "zewnątrz", nie wnikając w aktywność tej grupy. Autorskie wszelako podejście do metody obserwacji ma swoje uzasadnienie, a związane jest z bogatym doświadczeniem doktoranta. Uczestniczył On bowiem osobiście w polityce planowania przestrzennego na różnych poziomach zaangażowania i w dłuższym czasie.

Zwraca uwagę mnogość zastosowanych metod badawczych, jednak ze względu na obszerność dysertacji może to być uzasadnione. W związku z problemem badawczym i wskazaną hipotezą zastosowano następujące metody: instytucjonalno-prawną, systemową, analizy treści, sondażową, historyczną oraz analizę decyzyjną. Można ten dobór określić jako trafny z punktu widzenia ich przydatności w kreśleniu skomplikowanej przecież charakterystyki polityki planowania przestrzennego w Polsce. Zwłaszcza, że eksplikacja uwzględnia historycznie ważne okresy ustrojowe, w tym będące przedmiotem rozważań w rozdziale I: planowanie przestrzenne w II Rzeczypospolitej, lata 1946-1961 oraz bliższe współczesności – lata 80 i 90 (ss. 24-86).

Hipotezy i pytania badawcze precyzują obszar poszukiwań oraz konkretne zagadnienia tematyczne, będące przedmiotem rozważań przedstawionych w rozprawie. Generalnie, jej struktura jest prawidłowa, logiczna, wewnętrznie spójna i przekonuje recenzenta w wystarczającym stopniu.

Cele teoretyczno-poznawcze oraz zawarte w treści *Zakończenia* cele praktyczno-wdrożeniowe, nazywane przez Autora aplikacyjnymi i rozbudowane metodologiczne założenia dysertacji umożliwiły przedstawienie interesujących wniosków. Dla recenzenta istotne są konkluzje, z których można odczytać autorskie propozycje reformy istniejącego stanu, formy, założeń i realizacji planowania przestrzennego. Wyływają one także z przygotowanej przez Pana

Magistra ankiety, zrealizowanej, jak sam twierdzi, przy udziale pracowników 64 urzędów gmin (wiejskich, miejskich, miejsko-wiejskich i miast na prawach powiatu) ze wszystkich 16 województw, odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu planowania przestrzennego, co sprzyjało uzyskaniu rzetelnych odpowiedzi na stawiane pytania badawcze oraz potwierdzić bądź zaprzeczyć hipotezie głównej. Wydaje się, że było to dobre założenie, choć można było skierować ją do większej liczby (niż 64) pracowników różnych szczebli administracji gminnej, co rozszerzyć by mogło perspektywę poznawczą (s. 15 dysertacji).

Można z aprobatą odnieść się do starań Autora pracy, gdyż unikał, występującego czasem, subiektywizmu ankietowanych urzędników. W tym celu dokument do wypełnienia nie został skierowany bezpośrednio do organów gmin, lecz do respondentów, którzy zawodowo prowadzą postępowania z zakresu planowania przestrzennego. Można mieć jedynie wątpliwości, czy będą to samodzielnie wypełnione kwestionariusze. Niewykluczone, że ostatecznie skonsultują oni wykonane zadanie ankietowe z organami władzy administracji samorządowej. Wszak zawarte zostały w nim pytania o rzeczywistą, systemową rolę i znaczenie, a także kompetencje organów wykonawczych oraz stanowiących gminy w polityce planowania przestrzennego, oraz co najistotniejsze, czy organy gminy, prowadząc politykę planowania przestrzennego, przestrzegają obowiązujących przepisów prawnych w sposób odpowiadający założeniom ustawodawcy – w ramach wykładni celowościowej, czy też dokonują instrumentalizacji prawa? Wydaje się, że założenia autora można ocenić tylko jako owocne, czego dowodzi weryfikacja otrzymanych rezultatów.

Immanentną częścią rozprawy doktorskiej, jak każdej zresztą pracy naukowej, jest odpowiedni dobór źródeł i literatury oraz inne dokumenty i zestawienia tabelaryczne. Ich stan ilościowy obejmuje 92 źródła dokumentów prawnych, 47 monografii i prac zbiorowych (większość wydanych poniżej 2018

r.), 71 rozdziałów lub artykułów w pracach zbiorowych (większość z lat dwutysięcznych, część podana ze skróconym opisem bibliograficznym). Autor mógł wskazać wydawców dzieł zwartych ale wobec dzisiejszego druku cyfrowego jest to stosunkowo często stosowane postępowanie. Całość bibliografii dopełnia 12 tabeli i odpowiadających im 35 wykresów.

Układ treści rozprawy, podział na rozdziały nie budzi zastrzeżeń, choć ze względu na obszerność zagadnienia czasem trudno odnaleźć się w licznych podrozdziałach rozmieszczonych łącznie na czterech kartach spisu treści. Rozdział pierwszy, zatytułowany *Ewolucja polityki planowania przestrzennego*, zawiera genezę reform systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce od 1928 r. do czasu przełomowej ustawy z 12 lipca 1984 r. o zagospodarowaniu przestrzennym mającej swoje skutki także w nowym *millenium*, które Autor scharakteryzował gruntownie i kompletnie. Podobnie oceniam rozdział drugi, zatytułowany *Aktualny system planowania przestrzennego*, który zawiera autorską interpretację aktualnych ram instytucjonalnych oraz zasad realizacji polityki przestrzennej w Polsce. Z kolei w zatytułowanym *Władztwo planistyczne gminy*, trzecim rozdziale dysertacji Pan Magister scharakteryzował funkcje jednostek samorządu w zakresie planowania przestrzennego i zagadnień prawno-urbanistycznych, w tym: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, plan miejscowy, uchwały krajobrazowa i mieszkaniowa, a także decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Pozytywnie należy wyróżnić podrozdział 3.2, w którym uwzględnione zostały modele polityki planowania przestrzennego determinowane istnieniem bądź rezygnacją ze sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Autor dokonał też deskrypcji mieszanego modelu polityki planowania przestrzennego, których podstawą uczynił przesłanki korzystania przez organy gminy z władczych kompetencji do sporządzania planów miejscowych i rezygnacji z tych uprawnień na rzecz wydawania decyzji o warunkach zabudowy (s. 200). Trzeci



rozdział kończy podrozdział poświęcony ograniczeniom władztwa planistycznego, które wynikają z prawa własności, wymogów ustawowych i kompetencji organów gminy.

Rozdział czwarty, zatytułowany *Praktyczne uwarunkowania polityki planowania przestrzennego w gminie* ma charakter empiryczny i jest związany z badaniami Pana Magistra, które mają rudymen tarne znaczenie dla weryfikacji hipotezy. Autor uzyskał to poprzez projekcję polityki przestrzennej realizowanej w gminach Zławieś Wielka, Kruszwica i Ostrów Lubelski, co stanowiło bodziec do określenia w kolejnych częściach pracy głównych motywów tych działań oraz określenia standardów poglądów w zakresie okoliczności prowadzenia polityki planowania przestrzennego przez organy gminy.

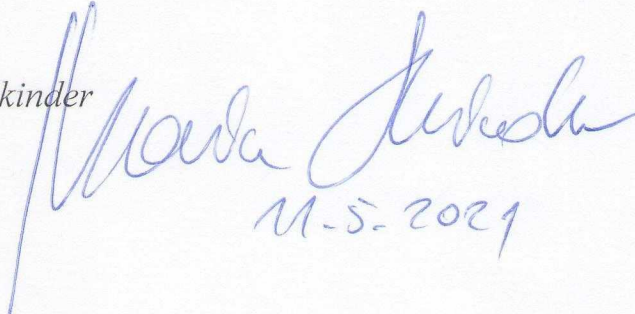
Wieńczące dysertację *Zakończenie*, w którym znalazły się odniesienia do przyjętych hipotez szczegółowych w pełni satysfakcjonuje. Odnaleźć w nim można odpowiedź na pytanie jak Autor ocenia trafność i adekwatność hipotezy: „sposób prowadzenia polityki planowania przestrzennego wynika z braku zrozumienia przez organy gminy idei władztwa planistycznego” i jakie są Jego refleksje w odniesieniu do realizacji polityki planowania przestrzennego przez samorządowe organy władzy w III Rzeczypospolitej Polskiej, rozumiane jako autorskie rekomendacje. Istotne są tutaj dowody na to, że organy gmin niechętnie wykazują zrozumienie dla sensu władztwa, odstępują od sporządzania planów miejscowych, bagatelizują czy spychają na margines przy tym prawo mieszkańców gmin do udziału w procedurach planistycznych. Ostatecznie deformują koncepcję planowania przestrzennego, co może wymagać pewnych działań służących w przyszłości ograniczeniom w kompetencji organów gminy.

Przedstawiona mi do oceny rozprawa doktorska Pana Magistra Marcina Pelca jest wartościowa z punktu widzenia poznawczego, ale też ze względu na aplikacyjny charakter dociekań i wniosków. Poziom jej nie budzi zastrzeżeń, co dotyczy jej wartości teoretycznej, oryginalności tematycznej jak też

metodologii, czemu przysłużyło się z pewnością bogate doświadczenie zawodowe. Rozprawa *Polityka planowania przestrzennego III RP* na szczeblu gminy, przygotowana pod kierunkiem Pana dr. hab. Sebastiana Kozłowskiego spełnia warunki wskazane w art. 13. ust. 1 ustawy 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) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2020 r. poz. 695, 875, 1086). Wnoszę zatem o dopuszczenie Pana Magistra Marcina Pelca do kolejnych etapów przewodu doktorskiego.

Sicienko, 11.05.2021 r.

*Marcin Skinder*



M-5-2021