

Prof. dr hab. *Alfred Lutrzykowski*

Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku

Instytut Nauk Społecznych i Technicznych. Zakład Administracji

Adres zamieszkania: 90-049 Łódź, ul. J. Kilińskiego 121B, m. 97

Adres e-mail: alfredlutrzykowski@hotmail.com

Tel. 622 050 690

R e c e n z j a rozprawy doktorskiej

Pana mgr. *Marcina Pelca* pt. **Polityka planowania przestrzennego III RP na szczeblu gminy**, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pana dr. hab. *Sebastiana Kozłowskiego*. Warszawa 2021, ss. 332, maszynopis¹.

Problematyka podjęta przez Autora rozprawy stanowi przedmiot zainteresowania badaczy kilku dziedzin i dyscyplin naukowych. Polityka planowania przestrzennego jako świadoma i celowa działalność organów i instytucji władzy publicznej, w najogólniejszym ujęciu, polega na określaniu celów, zasad i metod gospodarowania przestrzenią obejmującą obszar/terytorium państwa. Działalność tę determinować powinno dążenie do zapewnienia ładu przestrzennego – nieodzownego warunku rozwoju zrównoważonego. Doświadczenia ostatnich dziesięcioleci dostarczają wielu niepokojących przykładów poważnych zagrożeń środowiska naturalnego powodowanych działalnością człowieka. W wielu krajach przedmiotem ożywionych dyskusji są proponowane modele ekorozwoju i ekopolityki. Polityka planowania przestrzennego jest trwałym tematem tych debat.

Przestrzeń geograficzna państwa, zakreślona jego granicami, mieści w sobie różnorodne rodzaje innych, specyficznych przestrzeni, takich jak: przestrzeń przyrodnicza, będąca sferą życia gatunków biologicznych, przestrzeń ekonomiczna, wyznaczająca obszar działalności gospodarczej, przestrzeń społeczna jako zajmowane przez określone społeczności miejsce ich trwałego zakorzenienia i zbiorowego bytu, wreszcie przestrzeń kulturowa – wypełniona dorobkiem kultury materialnej, także kultury symbolicznej. Stanowi więc przestrzeń tak ujmowana swoistym, szczególnego typu dobro niezbędne do

¹ Recenzja została sporządzona na podstawie decyzji Rady Naukowej Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji Nr 1/19.04/2021/RND/NoPiA Akademii Finansów i Biznesu VISTULA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2021 r. Vide: skierowane do mnie pismo Przewodniczącego Rady nr RNDNoPiA/AFiB/2021 z dnia 23 kwietnia 2021 r.

życia, funkcjonowania i rozwoju człowieka (jednostki) i ludzkich zbiorowości. Jest ona jednak dobrem z istoty swej ograniczonym, nie podlegającym reprodukcji i nadzwyczaj wrażliwym na działania człowieka dążącego do budowania własnego „ludzkiego świata”, zapewniającego zaspokajanie zmieniających się i stale rosnących potrzeb oraz aspiracji. Przestrzeń tak rozumiana wyznacza obiektywne, przyrodnicze granice ingerencji człowieka w owym „czynieniu ziemi sobie poddaną”. Obserwacja ta w szczególnym stopniu dotyczy, w moim przekonaniu, działalności polityczno-planistycznej dotyczącej dyskutowania przestrzeni państwa, regionu czy środowiska lokalnego.

Autor recenzowanej rozprawy podjął trudne zadanie badawcze. Problematyka planowania przestrzennego jest niezwykle złożona, co wynika z charakteru i treści działań związanych bezpośrednio z określaniem celów i sposobów gospodarowania przestrzenią. Całościowe jej ujęcie wymagałoby gruntownej, wielodyscyplinarnej wiedzy o przyrodniczych, społecznych, gospodarczych i kulturowych wymiarach przestrzeni będącej przedmiotem planów i programów tworzenia poszczególnych elementów infrastruktury zbiorowego bytu na różnych poziomach struktury terytorialnej państwa. Sytuacja ta poważnie komplikuje przedsięwzięcia zmierzające do wszechstronnego, kompleksowego opisu i wyjaśniania przedmiotu badań. W literaturze naukowej zdecydowanie dominują opracowania będące efektem działań – jak Autor to określa – „duopolu architektury i urbanistyki oraz nauk prawnych” (s. 6). Problematyka planowania i zagospodarowania przestrzennego zyskuje niekiedy znaczny rozgłos medialny z powodu konfliktów społecznych wywoływanych decyzjami organów planistycznych dotyczących zabudowy określonych terenów. Ustalony przez nie sposób zagospodarowania przestrzeni staje się powodem zderzenia interesów ekonomicznych różnych podmiotów z kanonem społecznej aksjologii. Bywa, że na scenie konfliktu pojawiają się interesy polityczne, ambicje polityków² czy postaci publicznych bądź partykularny interes określonych grup lub środowisk. Zjawiska te stają się przedmiotem debat publicystycznych, a czasami spontanicznych, spektakularnych wydarzeń publicznych (zbiorowe protesty, manifestacje).

² Satyryczny obraz ingerencji znaczącego urzędnika („pan dyrektor”) w treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego możemy zobaczyć w filmie S. Barei „Poszukiwany, poszukiwana”. Ów pan dyrektor zaproponował przeniesienie jednego z punktowców spółdzielczych w miejsce, gdzie znajdowało się jezioro. Poinformowany o tym, zaproponował przeniesienie jeziora w inne miejsce. „Jezioro damy tutaj a ten (punktowiec) niech sobie stoi w zieleni”, wypalił do twórców projektu, nie zrażony swoją ignorancją i arogancją.

Autor rozprawy trafnie zauważa, że w literaturze naukowej wciąż nader widoczny jest deficyt opracowań politologicznych podejmujących problematykę polityki planowania przestrzennego i zagospodarowanie przestrzenne, mimo że jest to ważny obszar aktywności licznych organów i instytucji władzy publicznej (s. 7-9). Stan ten może budzić zaskoczenie, gdyż istnieje wiele opracowań poświęconych problemom władzy na różnych szczeblach. Jednak tematyka polityki planowania przestrzennego pojawia się w nich raczej incydentalnie. Należy zgodzić się z przekonaniem Autora, akcentowanym we *Wstępie* i w innych partiach rozprawy, że polityka planowania i dysponowania przestrzenią jest jednym z najbardziej odpowiedzialnych zadań władzy publicznej, zwłaszcza organów władzy lokalnej. W całej rozciągłości opinia ta dotyczy badań i publikacji, których przedmiotem jest funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Tymczasem organy samorządu gminnego są wyposażone w poważne kompetencje z zakresu władztwa planistycznego, umożliwiające im realne oddziaływanie na kształtowanie ładu przestrzennego na obszarze gminy. To na nich spoczywa ustawowy obowiązek prowadzenia, przy udziale społeczności lokalnej, polityki planowania przestrzennego. Posiadają one pełną samodzielność w jej kreowaniu. Znamienne jest przy tym ujmowanie ładu przestrzennego w kontekście „zbiorowych potrzeb wspólnoty”, co należy do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym). Słusznie zatem Autor, odwołując się do literatury i własnych doświadczeń zawodowych, postrzega je jako jedno z najważniejszych zadań samorządu gminnego. Realizacji polityki planowania przestrzennego na poziomie gminy, podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, Pan Magister poświęcił swoje badania naukowe oraz recenzowaną rozprawę, która stanowi próbę analizy i interpretacji ich wyników. Był to wybór zasługujący na uwagę i zainteresowanie. Autor postanowił zmierzyć się z problemem ważnym z poznawczego punktu widzenia, ale także istotnym w perspektywie praktyki funkcjonowania polskich samorządowych gmin.

Polityka planowania przestrzennego jest bez wątpienia ważnym przedmiotem badań politologicznych. Stanowi ona istotny problem w działalności organów i instytucji władz publicznych, szczególnie organów stanowiących oraz organów wykonawczych samorządu gminnego. Potrzeba i doniosłość podejmowania badań w tym zakresie wynika nie tylko z racji czysto poznawczych. Niezwykle istotna jest w tym przypadku preskryptywna funkcja wyników tych badań, polegająca na formułowaniu dyrektyw przydatnych dla praktyki, a więc wskazywaniu wytycznych sprawnej realizacji polityki

planowania i zagospodarowania przestrzeni. Autor rozprawy mocno podkreśla jej ekspertyzowo-diagnostyczny cel, którego realizacja ma przynieść odpowiedź na pytania o jakość polityki planowania przestrzennego polskich gmin i przyczyny braku zadowalających efektów w zakresie kształtowania ładu przestrzennego³. To wartościujące założenie zdecydowanie wyraża główna hipoteza badawcza, w myśl której „sposób prowadzenia polityki planowania przestrzennego wynika z braku zrozumienia przez organy gminy idei władztwa planistycznego” (s.11). W celu weryfikacji tego założenia Autor zbudował obszerny katalog w większości trafnie sformułowanych pytań dotyczących prawnych regulacji obowiązujących w tym zakresie, możliwych modeli prowadzenia polityki planowania przestrzennego i związanych z tym rodzajów wykładni przepisów prawnych (wykładnia celowościowa czy instrumentalizacja prawa?) oraz istnienia realnej partycypacji społecznej i jej walentnej (istotnej dla sprawy) roli w tych procesach i procedurach. Jedno z pytań: „czy organy gminy w sposób świadomy prowadzą politykę planowania przestrzennego”(tamże), potraktować można jako drastycznie ujętą wersję hipotezy głównej.

Realizacja przyjętych celów wymagała rzecz jasna zastosowania odpowiedniego do przedmiotu badań instrumentarium metodologicznego i warsztatowego. Przedstawione we *Wstępie* deklaracje i objaśnienia budzą pewne wątpliwości odnośnie do typologii podejść/metod/technik oraz stosowanej terminologii/nazewnictwa⁴. Autor pisze o trzech podejściach badawczych (historyczne, instytucjonalne, funkcjonalne) oraz wskazuje siedem metod badawczych (obserwacja uczestnicząca, instytucjonalno-prawna, systemowa, analizy treści, sondażowa, historyczna, analizy decyzyjnej). Trudno jednak doszukać się w tekście precyzyjnej delimitacji dwóch wyjściowych kategorii „podejścia” i „metody”. Niczego nie wyjaśnia stwierdzenie, że „Zastosowane podejścia badawcze implikują jednocześnie metody badawcze”. Podobną, wątpliwą wartość eksplikacyjną ma zdanie mówiące, że metody te umożliwiają „falsyfikację lub potwierdzenie hipotezy” oraz „oraz holistyczne ujęcie zarysowanego problemu” (s. 13). Całościowe/holistyczne ujmowanie badanych zjawisk bądź obiektów jest – *nota bene* – ważną zasadą metodologii systemowej. Dyskusyjne jest również przekonanie jakoby politykę planowania przestrzennego okresu II Rzeczypospolitej Polskiej, Polski Ludowej oraz III RP można było traktować jako diachroniczny ciąg zdarzeń i ich następstw, które nie

³ Autor deklaruje, że opracowanie to „nie ma stanowić tylko teoretycznego zweryfikowania przedstawionej hipotezy”. Celem jest „wskazanie zmian, których wdrożenie wpłynie na politykę planowania przestrzennego w sposób skutkujący przybliżeniem typu idealnego polityki planowania przestrzennego” (s. 11).

⁴ Niestety, Autor nie przywołuje żadnej pozycji literatury z zakresu metodologii badań społecznych.

przynosiły głębszych zmian na kolejnych etapach historii państwa polskiego w XX i XXI wieku. Autor słusznie zauważa, że obecnej polityki planowania przestrzennego nie można postrzegać jako „elementu stanowiącego efekt transformacji ustrojowej w Polsce, obcego wcześniejszemu sposobowi sprawowania władzy”. W następnym zdaniu natomiast znalazło się stwierdzenie, że aktualne rozwiązania są efektem wcześniej obowiązujących regulacji prawnych, „adaptowanych w różnym okresie do aktualnych procedur planistycznych” (s.16). Nasuwa się zatem pytanie: czy np. w okresie Polski Ludowej zmiany celów i zasad polityki przestrzennej ograniczały się do rozwiązania kwestii proceduralnych⁵? Nastąpiło wszak; jak sam Autor pisze, „swoiste przesunięcie celów planowania przestrzennego z kreowania ładu przestrzennego na rzecz eksponowania kwestii gospodarczych i społecznych” (s.55). To oznaczało prymat celów gospodarczych i instrumentalizację polityki planowania przestrzennego. Ograniczone też zostały możliwości „uczestnictwa społeczności lokalnych w procedurach planistycznych ... stanowionych przepisami wcześniejszych ustaw” (s.56).

Obszernie i szczegółowo przedstawione w rozprawie zmiany, które nastąpiły w sferze planowania przestrzennego w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, przynosiły pewne poluzowanie rygorów centralistycznych. Wiązało się to z atmosferą polityczną tamtego okresu i próbami budowania fasad demokratyzacji i decentralizacji. Ustawa o planowaniu przestrzennym z 1984 r. podkreślała wprawdzie rolę polityki przestrzennej jako czynnika oddziałującego na sposób zagospodarowania określonych obszarów/terenów, zachowując jednakże hierarchiczny trójszczeblowy system planowania przestrzennego. Przyznanie władzom gminnym i wojewódzkim pewnej samodzielności w tym zakresie oraz deklaracje o potrzebie angażowania w procedury planistyczne mieszkańców służyło bardziej celom wizerunkowym (stwarzanie pozorów demokratyzacji) niż budowaniu silnej pozycji organów planistycznych i profesjonalnych zespołów zajmujących się planowaniem przestrzennym. Żałować wypada, że Autor

⁵ W dalszej części rozprawy Autor stwierdza, że po zakończeniu II wojny światowej, w nowej sytuacji polityczno-ustrojowej, stworzony został nowy system planowania przestrzennego, oparty na hierarchicznej zależności opracowań planistycznych, sporządzanych na różnych szczeblach „administracji publicznej”, wzorowanego na dotychczasowych rozwiązaniach (s.34). Realizacja programu odbudowy w pierwszych powojennych latach powodowała, że polityka planowania przestrzennego stanowiła „odrębny element administrowania krajem”, pisze Autor (s. 42). Istotne zmiany nastąpiły w 1961 r. Wówczas polityka przestrzenna została podporządkowana celom gospodarczym i społecznym, stając się w rękach administracji państwowej narzędziem „osiągania zamierzonych celów gospodarczych” (s.55).

politologicznej rozprawy wątek ten potraktował tak lakonicznie (s. 56 i nast.). Taka jest zresztą, skrótowa i pobieżna, interpretacja ustrojowo-politycznego podłoża/wymiaru przeobrażeń systemu planowania przestrzennego w całym okresie Polski Ludowej, co już wcześniej sygnalizowałem.

W literaturze dominuje przekonanie, że transformacja ustrojowo-polityczna przyniosła szereg istotnych zmian oznaczających powstanie nowego systemu planowania przestrzennego. Nie było to więc jedynie „adaptowanie /.../ do aktualnych procedur planistycznych” lecz – jak sam Autor pisze – „zerwaniem dotychczasowego uzależnienia planowania przestrzennego od planowania gospodarczego i wprowadzeniem autonomii organów w prowadzeniu polityki planowania przestrzennego” (s.71). Zresztą ustawa z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym znosiła obowiązek powszechnego i obligatoryjnego planowania. Odstąpiono też od zasady hierarchiczności planowania przestrzennego i samych planów. Realizacja zadań z zakresu ładu przestrzennego została przekazana organom samorządu gminnego. Kompetencje administracji rządowej sprowadzały się w gruncie rzeczy do sporządzania koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Zdecydowanemu umocnieniu uległa rola społeczności lokalnej w procesie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Właściciele gruntów objętych opracowaniami planistycznymi, w przypadku wniesienia zastrzeżeń, uzyskali możliwość sądowej kontroli stanowiska władz gminy. Był to niewątpliwie ukłon w stronę zasad gospodarki rynkowej, koncepcji ekorozwoju oraz idei harmonizacji polskich rozwiązań z porządkiem prawnym przyjętym generalnie w Europie. Słuszny jest zatem wyrażany powszechnie w literaturze naukowej pogląd, że zmiany transformacyjne w Polsce przyniosły rozwiązania oznaczające zasadnicze przekształcenia polityki planowania przestrzennego i jej instytucjonalnych, organizacyjno-prawnych instrumentów. Nie da się więc obronić stanowiska, że „przede wszystkim od organów samorządu gminy zależy, w jaki sposób są te rozwiązania stosowane” (s. 86). Realizacja zadań (własnych) gminy przebiega zgodnie z ustalonymi zasadami, kryteriami i procedurami i nie ma tu miejsca na woluntarystyczny wybór „sposobu stosowania obowiązujących rozwiązań”. Taki przynajmniej był stan do zmian, które nastąpiły w końcu drugiej dekady XX wieku.

Trudno zatem zgodzić się ze stanowiskiem Autora marginalizującym/pomniejszającym wpływ zmian ustrojowo-politycznych na proces kreowania systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego,

adekwatnego wobec warunków panujących w poszczególnych okresach ewolucji polskiej państwowości po II wojnie światowej. Ta uwaga w szczególności sposób odnosi się do zmian zaistniałych w pierwszej fazie transformacji. Deklarowane podejście i metoda historyczna nie zaowocowały szerszą politologiczną interpretacją i wyjaśnianiem procesu zmian polityki planowania przestrzennego w Polsce Ludowej, a po upadku „realnego socjalizmu” - w III Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza procesu przekształceń systemu planowania przestrzennego dokonanych w 2003 i 2006 roku, a następnie od jesieni 2020 r., przedstawiona w pierwszej części rozdziału drugiego, wyraźnie sytuje te zmiany w kontekście zasad polityki rozwoju. Odczytać to można jako wyraz modyfikacji stanowiska Autora co do kwestii „prostej kontynuacji” jako zasady ewolucji polskiej polityki przestrzennej.

Uwagi powyższe nie oznaczają jednakże próby podważania trafności doboru metod i technik badawczych, a zatem ich przydatności w sporządzaniu wielopłaszczyznowej charakterystyki polityki planowania przestrzennego w Polsce w okresie obejmującym trzy formacje ustrojowe ani negowania walorów poznawczych i aplikacyjnych rozważań zawartych w rozprawie. Autor ma prawo do odmiennych ocen i własnej interpretacji badanych zjawisk i procesów. Różnorodność opinii i stanowisk w nauce jest nie tylko jej immanentną cechą ale i warunkiem postępu w opisywaniu i wyjaśnianiu złożonych, zwłaszcza niewystarczająco zbadanych problemów. Moje zastrzeżenia dotyczą zasadności niektórych formułowanych we *Wstępie* i w pierwszym rozdziale rozprawy ocen oraz sposobu argumentacji i ich koherencji (wewnętrznej spójności). Drugi rozdział przynosi udaną próbę nakreślenia kształtu i charakteru polityki planowania przestrzennego na tle nowego paradygmatu polityki rozwoju. Podejście to zasługuje na pełną aprobatę, stanowiąc obiecujący kierunek i sposób analiz wyjaśniających istotę i rolę planowania przestrzennego wobec wyzwań rozwojowych kraju.

Rodzaj i charakter przedmiotu badań, cele oraz teoretyczne i metodologiczne założenia rozprawy wymagały wyboru typu narracji oraz uporządkowania toku analizy i kolejności prezentacji poszczególnych zagadnień szczegółowych, wreszcie przedstawienia wniosków. Ważną częścią rozprawy naukowej jest katalog źródeł i literatury oraz dokumentujące charakter bazy badawczej dokumenty, materiały pomocnicze i własne zestawienia, tabele, wykresy. Zaproponowany przez Autora układ treści rozprawy, podział na rozdziały i inne jednostki klasyfikacji wewnętrznej, nie budzi zastrzeżeń, choć

dyskusyjna wydaje się jednak nadmiernie, moim zdaniem, rozbudowana subklasyfikacja (podrozdziały, punkty, podpunkty, litery) powodująca rozdrobnienie tekstu i przytłaczające wrażenie graficzne. Przekonuje o tym lektura *Spisu treści*, oraz powtórzone błędy w tekście rozprawy, gdzie ponadto znalazły się sformułowania niezręczne i nieprawidłowe nazwy⁶.

Rozdział pierwszy, zatytułowany *Ewolucja polityki planowania przestrzennego*, zawiera interesujący historyczny obraz zmian systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce od 1928 r. do początkowych lat XXI wieku. Ocenę analizy szeregu problemów podnoszonych w tym rozdziale przedstawiłem wyżej (zob. s. 5-6). Krytyczne uwagi zgłoszone wcześniej nie przekreślają rzecz jasna poznawczej wartości zawartych tu rozważań. Autor kompetentnie i względnie wyczerpująco wobec przyjętych celów i założeń przedstawił przebieg procesu przemian polityki planowania przestrzennego w różnych warunkach ustrojowo-politycznych (od II RP, poprzez Polskę Ludową, do III RP). Wątpliwość budzić może fakt swoistego „przełamania” obrazu ewolucji systemu planowania przestrzennego w okresie (po)transformacyjnym i zamknięcie rozdziału pierwszymi rozważaniami prezentującymi politykę przestrzenną „pod rządami” ustawy z 1994 r., do momentu wejścia w życie rozwiązań zawartych w ustawie z 2003 roku.

Rozdział drugi, noszący tytuł *Aktualny system planowania przestrzennego*, przynosi syntetyczną prezentację obecnie istniejących mechanizmów i zasad realizacji polityki przestrzennej w Polsce. Autor zarysował w nim obraz układu instytucjonalnego oraz narzędzi realizacji polityki przestrzennej oraz poważnych zmian w tym zakresie, jakie nastąpiły w 2020 roku. W tej części rozprawy czytelnik zapoznaje się, niejako krok po kroku, z kolejnymi, licznymi modyfikacjami zasad i procedur planowania przestrzennego oraz przemieszczeniami tych kompetencji między różnymi instytucjami, czego konsekwencją jest ściśle powiązanie planowania i zagospodarowania przestrzennego z zasadami polityki rozwoju. Realizacja tego zadania wymagała precyzyjnego uporządkowania prawdziwego labiryntu regulacji prawnych i zarysowania, na tej podstawie, powstającej konstrukcji obejmującej, jako swoistą całość, mechanizmy polityki rozwoju oraz planowania i

⁶ Przykłady: „**Dekret** o planowym zagospodarowaniu ...**jako element** ewolucji” (rozdział 1.2.4); „**Rola organów administracji publicznej**...” (w Polsce Ludowej nie używano tego pojęcia; istniała tylko administracja państwowa). Autor „konsekwentnie” operuje niepoprawnymi nazwami „**samorząd gminy**”, „**samorząd powiatu**”, zamiast „samorząd gminny” i „samorząd powiatowy” (rozdział 2.2.3 i 4). W rozdziale drugim (2.2.2.) niepoprawnie ujęty tytuł „**istota audytu krajobrazowy**”.

zagospodarowania przestrzennego. Dokonywane w tym okresie zmiany, prowadzące do scalenia dwóch systemów (polityki rozwoju i polityki planowania przestrzennego), wymagały przygotowania znacznej liczby aktów. Autor w zasadzie pomyślnie uporał się z zadaniem ich systematyzacji⁷. Od jesieni 2020 r. wdrożone zostały nowe rozwiązania instytucjonalne i kompetencyjne. Można zaryzykować stwierdzenie, iż ukształtowany został nowy model planowania przestrzennego, którego newralgicznym ogniwem stał się samorząd gminny. Przyjęte rozwiązania oznaczały umocnienie zasady decentralizacji władztwa planistycznego, czego ewidentnym dowodem było odstąpienie od zasady opracowywania koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Analiza i interpretacja obowiązujących aktualnie rozwiązań, przedstawione w tym rozdziale, stanowią - z poznawczego i eksperckiego-diagnostycznego punktu widzenia - w pełni zadowalającą podstawę opisu i objaśniania fenomenu planistycznego władztwa organów samorządu gminnego.

Tej problematyce, społecznie doniosłej i wrażliwej, poświęcony jest rozdział trzeci rozprawy, noszący tytuł *Władztwo planistyczne gminy*, artykułujący jednoznacznie silną, podmiotową rolę podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji (jednak) polityki planowania przestrzennego⁸. Autor rozprawy podziela upowszechniony w literaturze oraz praktyce pogląd, zgodnie z którym owo władztwo należy rozumieć jako „władcze działanie organów gminy, prowadzące do określonego sposobu zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy” (s.159). Adekwatny opis form i instrumentarium oraz wyjaśnienie treści i społecznej doniosłości działań organów i instytucji samorządu gminy w tym zakresie wymaga w pierwszym rzędzie wnikliwej analizy obowiązujących w tym zakresie rozwiązań instytucjonalno-prawnych. Autor, znający także na podstawie własnego doświadczenia zawodowego działalność organów i instytucji planistycznych,

⁷ Drobnym, mankamentem warsztatowym, utrudniającym śledzenie rozważań, jest stosowany przez Autora sposób przywoływania przepisów i aktów prawnych oraz ich opis bibliograficzny, odbiegający od reguł edytorskich stosowanych w piśmiennictwie. Dotyczy to zwłaszcza fundamentalnych regulacji ustawowych (ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Brakuje wskazania numerów dzienników ustaw, w których zostały one opublikowane. Niestandardowy jest też sposób oznaczania przepisów powoływanych w przypisach (Ib., art. 5 pkt 4ba; zob. s. 93, przypis 257, passim). Zamiast podawać datę uchwalenia ustawy, Autor wskazuje datę, od której ustawa dana obowiązuje/weszła w życie (zob. s.98, passim).

⁸ Niejako na marginesie zasadniczych rozważań, warto zauważyć (pozornie) terminologiczną zmianę, o której mówi (w obecnym brzmieniu) art. 83 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „Ilekcrc w odrębnych przepisach jest mowa o „koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”, należy przez to rozumieć koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju”. Wykreślono wyraz „polityki”; Dz. U 2021 r., poz. 741.

prorowadzi czytelnika przez kolejne etapy tych złożonych, odpowiedzialnych przedsięwzięć. W pierwszej kolejności przedstawia podstawowe akty planistyczne służące realizacji władczych uprawnień organów gminy w sferze polityki przestrzennej. Są nimi: studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Czytelnik znajduje tu odpowiedź na definicyjne pytanie, w czym wyraża się władztwo planistyczne. Autor (nieco niezręcznie) zaznacza jednocześnie, iż „Żaden inny organ administracji publicznej w Polsce nie został wyposażony w instytucję (zapewne chodzi o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – przypis mój: A.L.), której jedno postanowienie mogłoby – przy tak dalece posuniętej zasadzie uznania administracyjnego – oddziaływać na zagospodarowanie poszczególnego terenu” (s. 163). Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, co jest pewnego rodzaju domknięciem normatywnego katalogu kompetencji władz lokalnych w tak ważnej dziedzinie. Realizowane w ten sposób władztwo planistyczne służyć ma, co podkreśla Autor, „ideowemu założeniu osiągnięcia ładu przestrzennego przez taki sposób określania przeznaczenia w planach miejscowych poszczególnych terenów na obszarze gminy, by można było obiektywnie orzec, że organy gminy wyważyły odpowiednio uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe i kompozycyjno-estetyczne” (s. 175). Takie ujęcie stanowi rzecz jasna pewną idealizację, gdyż w praktyce trudno ocenić czy faktycznie „wyważone” zostały wszystkie wymagania i okoliczności. Brak legalnych definicji wskazanych kryteriów niesie niebezpieczeństwo subiektywizmu, zarówno po stronie decydentów, jak też osób, podmiotów i mieszkańców, zainteresowanych innym sposobem wykorzystania, np. określonej nieruchomości. To zaś grozi sporami, konfliktami, w końcu podważaniem zaufania do władz lokalnych i ich krytyczną oceną społeczną. Autor wyraźnie dostrzega te problemy a także inne ograniczenia i potencjalne pułapki, związane choćby z prawem własności bądź praktyką wydawania decyzji o warunkach zabudowy, w sytuacji gdy określony teren nie jest objęty planem miejscowym (zob. s.204, 214). W tym ostatnim przypadku dochodzić może do wydania decyzji sprzecznej z założeniami studium uwarunkowań. Oznacza to swoiste ubezwłasnowolnienie organów gminy, co niekiedy następuje (z braku wiedzy albo świadomie) „na własne życzenie” (zob. s. 198). Uzasadniona jest więc ocena, którą Autor wyraził w następujący sposób: „im

rzadsze i bardziej wybiórcze jest sięganie organów gminy do instytucji planowania przestrzennego, za pomocą których mogą realizować swoje władcze uprawnienia, tym jakość i styl sprawowania polityki planowania przestrzennego należy uznać za odbiegające od założeń ustawodawcy” (s. 214). Analiza regulacji prawnych oraz wskazywanych w tym rozdziale zagrożeń, wynikających z braku spójności systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mechanizmów i zasad gospodarki rynkowej, w tym tendencji absolutyzowania własności prywatnej, stanowi swego rodzaju preludium do rozważań zawartych w kolejnym rozdziale. Zapowiedzią tą są zwłaszcza ostatnio przywołane oceny i wnioski ukazujące ukryte błędy systemowe, które z całą mocą ujawniają się w praktyce.

Problemom praktycznej realizacji polityki przestrzennej poświęcony jest rozdział czwarty rozprawy, zatytułowany *Praktyczne uwarunkowania polityki planowania przestrzennego w gminie*. Zawarte w nim rozważania, oparte w głównej mierze na wynikach badań własnych Autora, stanowią empiryczną ilustrację sformułowanych wcześniej ogólnych oraz szczegółowych konstatacji i ocen. Służą one (empirycznej) weryfikacji głównej hipotezy badawczej. Jest to kluczowa partia rozprawy, nie tylko z punktu widzenia dokumentowania zasadności hipotezy. Wnioski wypływające z wyników badań terenowych (trzy przypadki *case studies*, s. 234-247) pozwalają zbudować obraz realnych zjawisk odzwierciedlających cele i sposoby prowadzenia polityki przestrzennej przez organy gminy. Autor ujawnia szereg odsłon tego obrazu zaskakujących poziomem manipulacji, instrumentalnego traktowania regulacji prawnych i nader widocznego ignorowania intencji prawodawcy. Potwierdzają to opisywane przypadki wykorzystania instrumentu jakim jest plan miejscowy do uniemożliwienia zrealizowania inwestycji czy zmiany granic miasta. Ujawniają one nie tylko, najdelikatniej to ujmując, występujące nieprawidłowości, gry interesów, oczekiwania mieszkańców i kalkulacje decydentów, ale także niedoskonałość modelu planowania przestrzennego. Niebezpieczne dla systemu jest to, jak stwierdza Autor, że w pewnych sytuacjach organy gminy mogą stać się jego zakładnikami a nie dysponentami poszczególnych narzędzi planowania przestrzennego (s. 22). W tym świetle idealistyczne założenie przyświecające regulacjom prawnym „nie może jednak być implementowane do realiów planowania przestrzennego III RP” (s. 216). Zresztą i same regulacje prawne nie są wolne od wad, niedoskonałości, luk i błędnych rozstrzygnięć, co Autor sygnalizował już we *Wstępie* (s. 22). Krytyczne, w licznych przypadkach bardzo ostre są oceny obowiązujących aktualnie prawno-instytucjonalnych rozwiązań, a

zwłaszcza praktyki planistycznej, formułowane w literaturze naukowej (zob. s. 232). Słusznie podnosi się, że choć ustanowienie gmin głównym podmiotem kreowania ładu przestrzennego było rozwiązaniem trafnym, to jednak przeniesienie na nie pełnej, w zasadzie wyłącznej odpowiedzialności w tym zakresie okazało się błędem. Podobnie jak niemal bezgraniczne hołdowanie zasadom gospodarki wolnorynkowej w obrocie nieruchomościami.

Pełne potwierdzenie krytycznych ocen praktyki planistycznej odnajdujemy w wynikach badań ankietowych przeprowadzonych przez Autora rozprawy na próbie celowej obejmującej pracowników urzędów prowadzących postępowania z zakresu planowania przestrzennego (zob. s. 15 oraz 248 i nast.)⁹. Zdecydowana większość (86%) uczestników badań dostrzega potrzebę zmian przepisów prawnych dotyczących planowania przestrzennego. Wskazywana jest potrzeba skrócenia procedury planistycznej, skorelowania przepisów dotyczących procesu inwestycyjnego oraz powiązania decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w sytuacji braku planu miejscowego (s. 249, 250-252). Wyniki tych badań potwierdzają również jedno z ważnych przypuszczeń, że organy gminy nie rezygnują nieświadomie ze sporządzania planów miejscowych, rozumiejąc ich konsekwencje. „Pragmatyzm zarządzania finansami publicznymi oraz instrumentalne traktowanie przestrzeni jako elementu politycznej kalkulacji skutkują /.../ rezygnacją ze sporządzania planów miejscowych”, pisze Autor, odwołując się do wyników badań (s.263). W uchwalanych planach natomiast, w 73% badanych gmin widoczne jest dążenie „do jak >najszerzszych< ustaleń (umożliwiających szerokie spektrum realizacji inwestycji)” (s.264). Autor rozprawy stwierdza: „Rażące jest zatem, że organy gminy nie dostrzegają idei sporządzania planów miejscowych” (s. 263). Wdaje się, że jeszcze bardziej rażące jest to, że gminni decydenci w TAKI sposób dyskontują ten, jakże ważny instrument realizacji władztwa planistycznego. W pełni zatem podzielam przekonanie Autora, że wyniki badań własnych potwierdzają trafność hipotezy głównej rozprawy, wskazując jednocześnie kierunki i obszary koniecznych zmian aktualnego systemu polityki przestrzennej.

Rozprawę zamykają rozważania, oceny, wnioski i rekomendacje zawarte w *Zakończeniu*, będącym interesującą próbą rekapitulacji analizy systemu

⁹ Przedmiotem dyskusji może być to czy skonstruowana tak próba jest reprezentatywna. Wątpliwości nasuwa również wybór urzędników jako respondentów a nie radnych, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast.

planowania przestrzennego ujmowanego w perspektywie regulacji prawnych oraz praktyki planistycznej. Autor koncentruje się na opisie i interpretacji rozwiązań instytucjonalno-prawnych i roli organów gminy jako centralnego ogniwa systemu realizacji władztwa planistycznego. Na podstawie wyników przeprowadzonych badań, obejmujących studia literaturowe, analizę regulacji prawnych oraz własnych badań empirycznych przedstawia w tej części rozprawy syntetyczną, wielowarstwową ocenę realizacji polityki planowania przestrzennego III Rzeczypospolitej Polskiej, specjalną uwagę poświęcając ostatniemu dziesięcioleciu. Niewątpliwie pomocne było osobiste doświadczenie zawodowe Autora, związanego od kilkunastu lat z tego rodzaju działalnością planistyczną. Jego uwagi formułowane pod adresem podmiotów bezpośrednio uczestniczących w procesie planowania przestrzennego dowodzą wnikliwej znajomości zasad, procedur, realnych uwarunkowań i problemów pojawiających się podczas opracowywania dokumentów planistycznych, a następnie w toku ich wdrażania.

Interesujące i nader wartościowe są opinie, oceny i postulaty innowacyjne przedstawione przez Autora. Na niektóre z nich chciałbym wskazać, gdyż dotyczą one kwestii fundamentalnych obecnego systemu planowania przestrzennego. To tych, mówiąc wprost, mankamentów dotyczą zgłaszane propozycje zmian tak regulacji prawnych, jak i praktycznego dyskontowania przez organy gminy władztwa planistycznego. W ocenie Autora, organy gmin (głównie organy wykonawcze), wykazując brak zrozumienia istoty owego władztwa, doprowadzają w wielu przypadkach do „odwrócenia idei planowania przestrzennego. Zamiast /.../ wskazywać potencjalny teren lokalizacji inwestycji o określonym rodzaju, to – w związku z zamiarem lokalizacji przez inwestora inwestycji /.../ - sporządzają dla tego terenu plan miejscowy, umożliwiający realizację danej inwestycji” (s.281). W tej sytuacji celem planowania przestrzennego staje się sprzyjanie/odpowiadanie organów gminy na zapotrzebowanie i oczekiwania inwestorów (s. 283, 286). Widoczne jest również lekceważenie przez organy gmin prawa mieszkańców do udziału w procedurach planistycznych, choć – co wynika z badań – sprawy te nie budzą ich szerszego zainteresowania, z wyjątkiem właścicieli nieruchomości położonych na terenach objętych np. planami miejscowymi (s. 283-284). Nader częste zjawisko rezygnowania ze sporządzania planów miejscowych motywowane jest z reguły wysokimi kosztami realizacji planu miejscowego oraz groźbą wzniesienia konfliktów społecznych (285-286). To zaś otwiera drogę do nadużywania instrumentu decyzji o warunkach zabudowy i

enigmatycznych formuł stosowanych w planach miejscowych, umożliwiających realizację potrzeb/interesów doraźnych, nie mających nic wspólnego z wizją ładu przestrzennego.

Autor słusznie postuluje zmiany niektórych regulacji prawnych, przyznających organom gmin zbyt szerokie kompetencje „przy założeniu zupełnej samodzielności tych organów” (s.288). Mogłoby to nastąpić w drodze „ograniczenia samodzielności samorządu gminnego na poziomie rozstrzygnięć ustawowych” (s.290). Autor proponuje między innymi stworzenie ustawowej metodologii i metodyki określania ilości terenów związanych z zabudową, co mogłoby ustrzec gminę przed swobodnym ale nieracjonalnym przeznaczaniem na te cele nadmiernej ilości terenów. Sądzę, że tego typu zmiana regulacji prawnych stwarzałaby systemowo-prawne ramy kompetencji organów gminy. Byłoby to zresztą rozwiązanie koherentne z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP głoszącym, iż samorząd terytorialny przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Można zatem zgodzić się z Autorem, że nie istnieje obiektywna potrzeba radykalnych zmian systemu planowania przestrzennego, lecz pilna jest jego korekta, zwłaszcza wyeliminowanie nietrafnych bądź wręcz błędnych przepisów, jak wskazywany przykładowo paragraf z pewnego rozporządzenia Ministra Infrastruktury (s. 291).

Integralną część recenzowanej rozprawy stanowią: *Załącznik (Ankieta)*, *Bibliografia oraz Wykaz tabel i Wykaz wykresów*. Krytyczne uwagi, z recenzenckiego obowiązku, zgłaszam tylko wobec *Bibliografii* (zob. przypis 7 niniejszej recenzji). Została ona sporządzona w sposób odbiegający od edytorskich standardów. Nieporozumieniem jest wykazywanie w jednym katalogu, usystematyzowanym alfabetycznie, źródeł prawnych i różnego rodzaju dokumentów. W części *Monografie i prace zbiorowe* nie wykazane zostały np. prace powołane w przypisach 171 i 307.

Strona formalna, redakcyjna i językowa nie budzi zastrzeżeń, choć Autor nie ustrzegł się drobnych potknięć i uchybień stylistycznych, interpunkcyjnych czy składniowych. Na podkreślenie zasługuje wysokiej jakości technika wykonania maszynopisu, jej estetyka i prezentacja graficzna.

K o n k l u z j a

Rozprawa doktorska Pana mgr. *Marcina Pelca* jest interesującym opracowaniem naukowym, posiadającym wysokie walory poznawcze oraz

ekspertyzowo-diagnostyczne i aplikacyjne. Autor podjął istotny, bardzo aktualny i mało zbadany problem badawczy. Planistyczne władztwo gmin jest rzadkim przedmiotem zainteresowania politologów, czego wyrazem jest niezbyt obszerna i rozproszona literatura. Widoczne jest to także w odniesieniu do opracowań poświęconych działalności samorządu terytorialnego. Recenzowana rozprawa jest dziełem badacza, będącego również praktykiem, a więc profesjonalnym znawcą mechanizmów, zasad i procesów realizacji polityki planowania przestrzennego. Znajduje to wyraz w dociekliwości analiz i interpretacji fenomenu władztwa planistycznego oraz odwoływaniu się do realnych problemów, faktów i zjawisk.

Rozprawa ta jest dziełem oryginalnym, przedstawiającym rozwiązanie doniosłego problemu społecznego i naukowego, jakim jest władztwo planistyczne gmin będących podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego. Autor przekonująco dowiódł, że posiada wiedzę teoretyczną w zakresie dyscypliny *nauki o polityce i administracji*, a także dyscyplin pokrewnych. Treść rozprawy, teoretyczny i metodologiczny poziom rozważań zaświadcza, iż potrafi On w sposób twórczy rozwiązywać problemy naukowe oraz samodzielnie prowadzić prace badawcze.

Przedstawiona mi do oceny rozprawa Pana mgr. *Marcina Pelca* spełnia warunki wskazane w art. 13. ust. 1 ustawy *o stopniach naukowych i tytule naukowym* /.../ (Dz. U. 2017 r., poz. 1789) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy *Przepisy wprowadzające* /.../ (Dz. U. 2018 r., poz. 1669). Zgłoszone przeze mnie w tej recenzji uwagi krytyczne nie oznaczają próby podważania zasadności stanowiska Autora, Jego poglądów, ocen czy wagi zgłaszanych postulatów zmian w ramach badanego systemu.

Wnoszę więc o dopuszczenie Pana mgr. *Marcina Pelca* do kolejnych etapów przewodu doktorskiego.

Łódź, 12 maja 2021 r.

Alfred Lutyński