

05.02.2020

Prof. dr hab. Lidia Zacharko

W P L Y N Ę Ł O

Instytut Nauk Prawnych

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Śląski

Recenzja

Rozprawy doktorskiej Pani mgr Urszuli Głod – Van de Sanden pt. „Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w świetle prawa polskiego”, ss.484

W wykonaniu uchwały Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego z dnia 19 grudnia 2019 r. dotyczącej powołania mnie, jako recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Urszuli Głod- Van de Sanden mam przyjemność przedłożyć recenzję rozprawy doktorskiej mgr Urszuli Głod- Van de Sanden, przygotowanej pod naukowym kierownictwem dr hab. prof. US Aleksandry Monarchy - Matlak i promotora pomocniczego dr Magdaleny Michalak

1. Uwagi ogólne

Na wstępie należy zwrócić uwagę na dobry wybór i uzasadnienie tematu przez Doktorantkę. Prezentowana tematyka, w zaproponowanej formule i wytyczonym polu badań, nie stanowiła szerszego przedmiotu zainteresowania w doktrynie

Recenzowana praca dotyczy ważnych zagadnień teoretycznych i prawnych o dużej doniosłości praktycznej nie tylko dla podmiotów wykonujących zadania w zakresie rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

Na pozytywną ocenę naukowo- merytoryczną zasługuje przyjęte przez Autorkę rozległe, ale wyraźnie określone pole analizy naukowej, prowadzonej przy zastosowaniu dojrzałego warsztatu badawczego.

Przyjęta przez Doktorantkę treść i konstrukcja pracy świadczy o dobrej wiedzy i znajomości warstwy prawno-normatywnej, instytucjonalnej i funkcjonalnej.

Należy podkreślić, iż podejście do zagadnień analizowanych w rozprawie jest oryginalne i wnosi do dyskusji nowe myśli i propozycje.

2. Szczegółowe uwagi merytoryczne

Rozprawa składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów oraz zakończenia stanowiącego ogólną syntezę pracy. Każdy rozdział zawiera syntetyczne konkluzje prezentowanego tematu. Systematyka rozprawy jest logiczna, przejrzysta i kompletna.

Rozdziały pracy zostały zaplanowane prawidłowo, zgodnie z zasadami pragmatyzmu naukowego. Struktura pracy została dostosowana do celu badań.

We wstępie Autorka podała powody doboru tematu, przedstawiła przedmiot pracy, jej cel, konstrukcję pracy oraz metody badawcze. Celem pracy jest próba oceny skuteczności rozwiązań prawnych oraz dostępnych narzędzi, niezbędnych do prowadzenia rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

Doktorantka stwierdza, że regulacji z zakresu rewitalizacji obszarów zdegradowanych nie nadano właściwej rangi. Uchwalona i wdrożona ustawa o rewitalizacji nie wyczerpuje w pełni znamion ustawy kompleksowej, obejmującej wszystkie narzędzia, aspekty i problemy w procesie rewitalizacji. Mankamentem ustawy jest brak nowych instrumentów finansowych.

Doktorantka formułuje tezę badawczą, że z chwilą wyczerpania się zasilania finansowego ze środków Unii Europejskiej, podmioty realizujące proces rewitalizacji nie będą miały możliwości pozyskania nowych środków krajowych z powodu ograniczeń ustawowych oraz własnej sytuacji finansowej.

Kolejna teza badawcza dotyczy narzędzi ustawowych, które w zetknięciu z praktyką, budzą wiele wątpliwości interpretacyjnych i implementacyjnych, dotyczy to kwestii wyłączenia, prawa pierwokupu, ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji, czy zasad wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach zdegradowanych.

Autorka analizuje przedstawione wyżej zadanie badawcze głównie metodą analizy formalno-dogmatycznej polegającej na egzegezie materiału normatywnego, uzupełniając ją realizmem prawniczym. Właściwy dobór metod badawczych został zdeterminowany przez cel pracy, a metodologia przyjęta w pracy uwzględnia jej swoisty charakter. Nadto zastosowano metodę prawnoporównawczą i metodę empiryczną. Podjęta analiza prawnoporównawcza była oparta na wykorzystaniu metody funkcjonalno-porównawczej, czyli przedstawieniu wspólnych funkcjonalnych cech rozwiązań prawnych (Niemiec, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej).

Zdaniem J. Starościaka zestawienie własnych rozwiązań prawnych z regulacją prawną innych państw, które w pokrewnych systemach społecznych i kulturalnych znalazły optymalne rozwiązania, dobrze służy rozwojowi prawa, w tym ujęciu badania porównawcze mogą spełniać zadania badań laboratoryjnych stosowanych w innych naukach (J. Starościak, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki* Warszawa 1974, s. 175).

Na konieczność wyjścia poza metodę dogmatyczną wskazywał Z. Lcoński, jego zdaniem lepsze rezultaty przynosi stosowanie „pluralizmu metod”, przede wszystkim badań prawno-empirycznych (Z. Lcoński, *Aspekty badawcze administracji państwowej (Problematyka nauk o administracji państwowej)*, *Problemy Rad Narodowych* 1981, nr 50, s. 94-95).

Pracę otwierają dobrze skonstruowane rozdziały pierwszy i drugi prezentujące analizę podstawowej siatki pojęć i terminów ustawowych, tj. pojęcie rewitalizacji w ujęciu leksykalnym, doktrynalnym i normatywnym. *Zmiany ustroju naszego państwa wymuszają na badaczu prawa administracyjnego krytyczne, a jednocześnie świeże spojrzenie na pojęcia badawcze w części ogólnej tego prawa, czy jego instytucje. Pojęcia te nie mają charakteru bezwzględnego i stałego- są uwarunkowane czasowo i przestrzennie. Ich zdefiniowanie nie jest zadaniem łatwym.*

Należy zgodzić się z Doktorantką, że rewitalizacja stanowi wielowymiarowy program, który należy planować i realizować w trzech sferach, zarówno w sferze społecznej, ekonomicznej i przestrzennej (str. 27).

Pojęcie rewitalizacji ściśle wiąże się z pojęciem obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Na uwagę zasługuje dokonana przez Doktorantkę analiza w zakresie przesłanek materialno-prawnych wyznaczenia obszaru rewitalizacji.

W rozdziale drugim poddano analizie pojęcie zadania publicznego i jego determinantów w tym wskazania, że rewitalizacja jest zadaniem własnym gminy o charakterze fakultatywnym. Jak słusznie wskazuje Doktorantka przy określeniu zadań współczesnej administracji publicznej należy odwołać się do interesu publicznego, a ten jest związany z pojęciem dobra ogólnego (dobra wspólnego). Pojęcie interesu publicznego jest pojęciem prawnym, a biorąc pod uwagę wymogi demokratycznego państwa prawa koniecznością staje się jego zdefiniowanie na płaszczyźnie normatywnej, natomiast katalog wartości służących dobru publicznemu nie jest katalogiem zamkniętym.

Należy dodać, że interes publiczny staje się jedynym kryterium odróżnienia administracji publicznej od rynku. Zadania publiczne, jako normatywne obowiązki państwa nie tracą i nie zmieniają swego charakteru pomimo wyraźnego kierunku ustawodawcy, ku włączeniu w ich wykonawstwo także podmiotów usytuowanych poza sektorem publicznym, na przykład realizacja zadań w zakresie rewitalizacji obszarów zdegradowanych w oparciu o model partnerstwa publiczno-prywatnego

W rozdziale drugim Doktorantka przedstawiła również problematykę charakteru prawnego gminnego programu rewitalizacji jako podstawowego instrumentu realizacji polityki gmin w zakresie rewitalizacji, określając jej warunki organizacyjno-finansowe. Uchwalenie gminnego programu rewitalizacji implikuje również obowiązek dostosowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy do ustaleń programu. Na szczególne podkreślenie zasługują rozważania Autorki dotyczące partycypacji społecznej w procesach rewitalizacji, co pozwala na uwzględnienie w większym stopniu potrzeb społecznych, poprzez konsultacje społeczne, czy powołanie Komitetu Rewitalizacji (jako podmiotu o charakterze opiniodawczo-doradczym). Konsultacje społeczne są jedną z istotnych form angażowania się mieszkańców wspólnot lokalnych w proces podejmowania decyzji publicznych. Konsultacje społeczne są skuteczne jeżeli są prowadzone z poszanowaniem praw konsultowanych mieszkańców.

Z kolei w rozdziale trzecim i czwartym przedstawiono problematykę podstawowych instrumentów administracyjnoprawnych i finansowych w procesie rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Do instrumentów administracyjno-prawnych należy zaliczyć przepisy ustanawiające Specjalną Strefę Rewitalizacji, która ma charakter specjalnej strefy w prawie administracyjnym. Interesujące są rozważania Doktorantki dotyczące pojęcia stref specjalnych w prawie administracyjnych, które to pojęcie należy do jednych z istotnych zagadnień w teorii prawa administracyjnego.

W nauce prawa administracyjnego można wyróżnić dwa zasadnicze kierunki pojmowania stref specjalnych. Według pierwszego z nich strefy specjalne są pewną jednolitą konstrukcją administracyjno-prawną-jest to przestrzeń w granicach której mają być realizowane wymagające takiego wyodrębnienia zadania i cele państwa. Do skutków administracyjnoprawnych tak wyodrębnionych obszarów specjalnych należą postanowienia policyjno-administracyjne, ograniczenia prawa własności, lub innych praw rzeczowych, czy też ciężary publiczne (koncepcja A. Wasilewskiego).

Drugie podejście poddaje w wątpliwość konstrukcje stref specjalnych, jako zbiorczej kategorii prawnej (M. Kulesza, T. Kurowska, J. Stelmasiak), zwracając uwagę na problem treści reżimu specjalnego i problem skutków prawnych reżimu prawnego. Należy jednak zaznaczyć, iż powyższe ujęcia stref specjalnych wzajemnie się uzupełniają i wskazują na dwie strony tego samego zjawiska pojęciowego

Pojęcie stref specjalnych zawężone w przeszłości do stref ochronnych lub obszarów ochronnych w ochronie środowiska w efekcie doprowadziło do ujmowania tego zagadnienia w sposób ograniczony. Jednakże zmiana postrzegania tego problemu w nauce prawa administracyjnego w II połowie lat osiemdziesiątych : spowodowała wyprowadzenie tego pojęcia z wąskiego z przedmiotowego porządku prawnego nie tylko ograniczając się do instytucji ochrony środowiska. Publikacje J. Stelmasiaka J. Bocia, T. Kurowskiej, czy J. Filipka stworzyły nowe impulsy dla badań naukowych w tym zakresie.

W pojęciu strefy specjalnej ważne są przede wszystkim metody i formy działania organów administracji publicznej, które przyczyniają się do szerokiej i głębokiej ingerencji związanej z ochroną dóbr szczególnie chronionych, a istotnych z punktu widzenia zadań i celów państwa.

Pojęcie stref specjalnych jest jednym z podstawowych narzędzi badawczych takich jak : stosunek prawny, sytuacje administracyjno-prawne, pojęcie policji administracyjnych, które służy twórczemu uogólnieniu materiału normatywnego

Wyodrębnione strefy specjalne chronią dobra (wartości), lub stany szczególnie cenne z punktu widzenia człowieka, jak i państwa i wspólnot terytorialnych, co implikuje zakres kompetencji administracji. Administracja została wyposażona w szczególny typ środków prawnych w postaci nakazów i zakazów policyjnych, ale także należy wskazać, iż administracja nie działa tylko zachowawczo, reglamentacyjnie, ale również twórczo i jest impulsem do podejmowania pewnych przedsięwzięć, na przykład w odniesieniu do specjalnych stref ekonomicznych.

Cele ustanowienia stref specjalnych czy obszarów ochronnych są integralną częścią polityki państwa. Nie ulega wątpliwości, że istnieje ścisła zależność funkcji (celów ustanowienia stref specjalnych) od zadań państwa, czy zadań realizowanych przez administrację publiczną, a one są implikacją założeń ustrojowych demokratycznego państwa prawa.

Zatem zmiany ustrojowe i ewolucja funkcji państwa znalazła odzwierciedlenie również w zmianie funkcji wyodrębnionych stref specjalnych. Działanie administracji wobec ustanowionych stref specjalnych jest złożone i podlega ewolucji od metody reglamentacji po metody prewencji czy motywacji. Warunki obiektywne powodują ograniczenia ingerencji państwa (czy administracji), ale trzeba mieć na względzie, że ochrona interesów społecznych, państwowych czy grupowych bądź jednostkowych jest obowiązkiem administracji publicznej, co implikuje metody działania o charakterze reglamentacyjnym (nazwane niekiedy policją administracyjną)-L. Zacharko, Strefy specjalne w prawie administracyjnym, Katowice 2012.).

Przechodząc do omówienia zagadnień reżimu publiczno-prawnego funkcjonującego na terenie Specjalnych Strefy Rewitalizacji, należy zwrócić uwagę na dokonaną przez Doktorantkę wnikliwą analizę konsekwencji prawnych związanych z ustanowieniem Specjalnej Strefy Rewitalizacji dotyczące gospodarowania nieruchomościami, wprowadzenia ograniczeń wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych na nieruchomości, czy ustanowienia mechanizmów fiskalnych.

Jak wspomniano rozważania prowadzone w rozdziale trzecim ściśle wiążą się z treścią rozdziału czwartego i piątego. Doktorantka w rozdziałach czwartym i piątym dokonała przekonywującej analizy instrumentów planistycznych i finansowych w procesie rewitalizacji, w tym jej finansowania ze środków unijnych. Należy przychylić się do tez i wniosków Doktorantki, aby nadać gminnemu programowi rewitalizacji charakteru aktu prawa miejscowego, ponieważ stanowi on podstawę dla wydania przepisów prawa

miejscowego z zakresu rewitalizacji, czyli uchwały w sprawie wyznaczenia Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz uchwały w sprawie przyjęcia miejscowego planu rewitalizacji. Nadto w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustawodawca ustalił obowiązek określania w zależności od potrzeb granic obszarów rewitalizacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej, a także granic terenów wymagających przekształceń i rewitalizacji.

W tym miejscu nasuwa się zasadnicze pytanie, czy miejscowy plan rewitalizacji, (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) odpowiada w pełni wymogom źródła prawa powszechnie obowiązującego w znaczeniu materialnym, czy też jest aktem generalnym stosowania prawa. Powyższe wątpliwości podnosił w podręczniku prawa administracyjnego E. Ochendowski, Prawo administracyjne, Toruń 2013, s. 150)

Powyższe instrumenty planistyczne stały się podstawowymi instrumentami polityki rozwoju miast i jednocześnie, jak słusznie pisze Doktorantka wyznaczają warunki brzegowe efektywnego wykorzystania środków funduszy Unii Europejskiej.

Rozważania prowadzone w rozdziale szóstym mają charakter prawno-porównawczy. Autorka przedstawiła modele rozwiązań prawnych w Niemczech, w Wielkiej Brytanii oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (w tym możliwość realizacji zadań w zakresie rewitalizacji w oparciu o instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego). Rewitalizacja jest procesem trudnym, pracochłonnym i kosztownym i wymaga zaangażowania znacznych nakładów finansowych.

Prywatyzacja zadań publicznych stała się jednym z ważnych czynników kształtujących administrację publiczną. Prywatyzacja zadań publicznych zmieniła pozycję i rolę administracji publicznej z bezpośredniego wykonawcy na organizatora i gwaranta publicznego ich realizacji. Jak słusznie podaje Doktorantka mając na uwadze praktykę w krajach europejskich i Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej zachodzi konieczność powierzenia prowadzenia tego procesu wyspecjalizowanym konsorcjom. Rolę operatora pełnić mogą agencje rozwoju lokalnego lub regionalnego, spółki ds. rewitalizacji, czy wyspecjalizowane podmioty prywatne.

Warto w tym miejscu dodać, że interesującym modelem dla badań prawno-porównawczych o czym wspomina Doktorantka jest model francuski. Francja przyjęła ambitny program odnowy miast, w szczególności należy zaakcentować zmiany po reformie decentralizacyjnej wprowadzonej ustawą z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin departamentów i regionów, a także ustawą z dnia 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty i regiony (art. 78), uzupełnioną ustawą z dnia 22

lipca 1983 r. zmieniającą kompetencje w zakresie planowania urbanistycznego do nowej sytuacji prawnej.

Kolejny etap wyznaczyły m.in. ustawa nr 99-586 z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie wzmocnienia i uproszczenia współpracy między gminami, która wzmocniła kompetencje w zakresie realizacji lokalnych programów mieszkalnictwa oraz zmiany wprowadzone ustawą nr 2000-1208 z dnia 13 grudnia 2000 r. w sprawie solidarności i odnowy miast na podstawie której wprowadzono terytorialne systemy koherencji oraz miejscowe plany zagospodarowania

Aktualnie podstawą prawną realizacji procesu rewitalizacji jest Kodeks Urbanistyczny, w szczególności zmiany wprowadzone do Kodeksu rozporządzeniem z dnia 23 września 2015 r. Kodeks w wielu miejscach odsyła do innych aktów prawnych takich jak: Kodeks Środowiska, Generalny Kodeks Wspólnot Terytorialnych, Kodeks Budownictwa i Mieszkalnictwa, oraz Generalny Kodeks Podatkowy.

Ustawa nr 2018-1021 z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie rozwoju mieszkalnictwa i technologii cyfrowej (Loi- ELAN) przewiduje rewitalizację starych centrów miast, które będzie obejmować ponad 200 francuskich miast.

Konkluzje końcowe

Recenzowana rozprawa opiera się na dobrze dobranej i wykorzystanej bazie literaturowej obejmującej ponad 400 pozycji oraz licznego orzecznictwa organów administracji publicznej i sądów administracyjnych. Periodyzacja bazy literaturowej obejmuje cenne i inspirujące pozycje dogmatyki prawn-administracyjnej w szczególności prace: J. Bocia, S. Biernata, Z. Niewiadomskiego, A. Wasilewskiego.

Monografia Pani mgr Urszuli Głód – Van de Sanden napisana została z dużą dyscypliną w operowaniu precyzyjną terminologią prawniczą. Opracowanie jest napisane starannie, erudycyjnie, przejrzystie, dobrą polszczyzną.

W pracy została umiejętnie pokazana również ciągłość dorobku teoretycznego dotyczącego istoty i pojęcia rewitalizacji, obszaru zdegradowanego, czy obszaru rewitalizacji. Cele i tezy pracy są słuszne, czasami dyskusyjne.

Kończąc uwagi recenzyjne pragnę podkreślić, że Doktorantka dokonała przekonującej analizy problematyki sposobów realizacji zadań publicznych w zakresie rewitalizacji obszarów zdegradowanych przez organy administracji publicznej, w tym jednostki

samorządu terytorialnego. Na uwagę zasługują zasygnalizowane przez Doktorantkę obszary wymagające dalszej działalności legislacyjnej ustawodawcy.

Dysertacja Pani mgr Urszuli Głód – Van de Sanden stanowi istotny wkład w rozwój nauki prawa administracyjnego i prawa samorządowego. Na uwagę zasługuje jej oryginalność, kompleksowość ujęcia problematyki, wysoki poziom analiz teoretyczno-naukowych i normatywnych.

Praca wykazuje wyróżniający poziom wiedzy teoretycznej Autorki, umiejętność prowadzenia pogłębionych analiz problemów naukowo-badawczych.

Tym samym rozprawa doktorska mgr Urszuli Głód – Van de Sanden spełnia przesłanki art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003r o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki i może być przedmiotem dalszych czynności w przewodzie doktorskim

W tym stanie rzeczy zwracam się z uprzejmą prośbą do Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego o przyjęcie rozprawy Urszuli Głód – Van de Sanden jako pracy doktorskiej i dopuszczenie jej do publicznej obrony.

Z ce 4.02 2020 Prof. dr hab. Zacharko Lidia

