

Warszawa, dnia 30 listopada 2023 r.

dr hab. Joanna Smarż, prof. URad.
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Radomskiego
im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

***Recenzja rozprawy doktorskiej mgra Rafała Żelazko
pt. „Działania społeczno-organizatorskie gminy
w wykonywaniu zadań z zakresu rewitalizacji”***

Wybór tematu pracy

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska autorstwa Pana Rafała Żelazko pt. „*Działania społeczno-organizatorskie gminy w wykonywaniu zadań z zakresu rewitalizacji*”, której promotorem jest ks. dr hab. Sławomir Fundowicz, jest oryginalną pracą z zakresu prawa administracyjnego.

Przedmiotem zainteresowania i badań Autora stało się zagadnienie rewitalizacji, które doczekało się uregulowania dopiero na mocy przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst pierwotny: Dz. U. z 2015 r. poz. 1777). Główny akcent w tym zakresie Autor kładzie na działania społeczno-organizatorskie gminy uznając, że aktualnie wykonywanie zadań przez administrację publiczną wymaga zmiany postawy administracji, *która powinna mniej zakazywać i nakazywać, a więcej zachęcać, promować, proponować, wspierać oddolne inicjatywy społeczne itd., wykorzystując w tym celu właśnie działania społeczno-organizatorskie. W rezultacie działania te nie tylko nadal są potrzebne do prawidłowego wykonywania zadań nałożonych na administrację publiczną, lecz co więcej – ich rola i związana z tym częstotliwość wykorzystywania przez administrację powinny w dalszym ciągu wzrastać.*

W procesie rewitalizacji Autor widzi istotną rolę działalności społeczno-organizatorskich, które stanowią przejście do modelu działania opartego na faktycznym dialogu i partycypacji. Działania społeczno-organizatorskie mają bowiem na celu odpowiednie ukierunkowanie działań społecznych i polegają np. na informowaniu, ostrzeganiu, szkoleniu lub doradzaniu obywatelom lub innym podmiotom. Jak słusznie zauważa Autor, chociaż za zainicjowanie i prowadzenie rewitalizacji odpowiadają przede wszystkim samorządy, to nie można lekceważyć wsparcia i udziału obywateli oraz pomijać ich potrzeb.

Dlatego jak słusznie zauważa Autor, przy rewitalizacji należy opierać się o kryteria społeczne i organizacyjne tego procesu, zaś przed podjęciem jakichkolwiek decyzji dotyczących rewitalizacji powinna odbyć się dyskusja wśród ekspertów różnych profesji, w tym architektów, urbanistów, socjologów, ekologów, historyków, ekonomistów i prawników oraz obywateli.

Należy jednocześnie zauważyć, że ustawa nie nakłada na gminy obowiązku uchwalenia i realizacji gminnych programów rewitalizacji, czyli ich sporządzenie ma charakter fakultatywny.

Celem niniejszej rozprawy Autor czyni potrzebę zbadania wpływu regulacji prawa administracyjnego, nauki i praktyki w zakresie wykonywania zadań w obszarze rewitalizacji. Jak zauważa, należy przy tym wziąć pod uwagę nieustannie zmieniającą się zależność działań w wykonywaniu podstawowych zadań przez samorzady, dlatego też konieczne jest wykorzystanie nowych trendów i perspektyw działań społeczno-organizatorskich. Samorzady gminne, aby mogły efektywnie i skutecznie realizować zadania do których są zobowiązane potrzebują nowych form działania administracji, co mogłyby usprawnić ich działanie oraz podnieść ich efektywność.

Autor pracy dostrzega istotę tytułowego zagadnienia, które jest bardzo doniosłe, a jednocześnie trudne, z uwagi na pojawiające się problemy praktyczne i teoretyczne, które Autor poddał szczegółowej analizie i ocenie naukowej, zestawiając ze sobą różne poglądy doktryny i orzecznictwa. Istotnym walorem pracy jest wkład własny Autora, który przy okazji omawiania procesu rewitalizacji wskazuje na rozbieżności pojawiające się w tym zakresie w doktrynie oraz orzecznictwie oraz śmiało wyraża swoje poglądy.

Recenzowana praca wskazuje, że pomimo licznych opracowań z zakresu rewitalizacji, nie wyczerpały one wszystkich istotnych zagadnień z tego zakresu. Dostępne opracowania nie analizowały przedmiotowego zagadnienia tak kompleksowo, jak recenzowana praca. Dlatego też wybór tematu rozprawy doktorskiej Pana Rafała Żelazko uważam za interesujący, aktualny i trafny.

W mojej ocenie recenzowana praca stanowi znaczny wkład w naukę. Przedmiot rozprawy stanowi zagadnienie naukowe, a Autor wykazał się w pracy wystarczającą wiedzą w zakresie nauk prawnych.

Układ pracy

Wybór tematu rozprawy zdeterminował konstrukcję pracy, która jest logiczna i spójna. Praca składa się z bardzo obszernego *Wstępu*, czterech szczegółowych rozdziałów podzielonych na podrozdziały i podpunkty. Każdy rozdział rozpoczyna się wprowadzeniem sygnalizującym przedmiot analizy w danym rozdziale, a kończy się równie gruntownym podsumowaniem zawierającym wnioski. Pracę zamykają *Wnioski i Zakończenie* przedstawiające wnioski końcowe podsumowujące dokonaną analizę tytułowego zagadnienia. Praca zawiera także wykaz dość

licznej literatury i jeszcze liczniejszego orzecznictwa wykorzystanego w pracy. Praca liczy 272 strony znormalizowanego tekstu, nie licząc *Bibliografii*.

We *Wstępie*, Autor przekonywująco uzasadnił wybór tematu pracy i pola badawczego, wskazując przede wszystkim na istotę analizowanego zagadnienia i zasygnalizował pojawiające się problemy w tym obszarze.

Podstawowym celem badawczym recenzowanej rozprawy Autor uczynił „*określenie stopnia przenikania (powiązania) działań społeczno–organizatorskich podejmowanych w procesie rewitalizacji z innymi formami działania administracji*”. Wobec powyższego w pracy założył potrzebę zbadania dotychczasowej praktyki wdrażania stosowania działań w gminach, a także zasad proporcjonalności, przejrzystości, jawności i ochrony uczciwej konkurencji wykorzystywanej w procesie rewitalizacji.

Istotnym elementem *Wstępu* jest teza badawcza stanowiąca stwierdzenie, że: *rewitalizacja stanowi proces, na który składa się cykl działań podejmowanych przez gminę o charakterze społeczno–organizatorskim*.

We *Wstępie* Autor opisał też metody badawcze wykorzystane w pracy przy analizie tytułowego zagadnienia wskazując na metodę dogmatyczno-prawną, analizę diachroniczną, benchmerching, metodę prawno-porównawczą oraz metodę historyczno-prawną.

Udowodnieniu sformułowanej tezy służą kolejne rozdziały pracy.

W rozdziale I, zatytułowanym „*Formy działania administracji publicznej*”, Autor omówił podstawy działania administracji publicznej, czynności faktyczne administracji publicznej oraz dokonał charakterystyki działań społeczno-organizatorskich.

Rozważania swoje Autor rozpoczął od pojęcia administracji, wskazując za przedstawicielami doktryny, że administracji nie da się zdefiniować, lecz jedynie opisać, poprzez wskazanie cech charakterystycznych dla działalności administracyjnej. Jedną z podstawowych cech jest realizacja zadań z zakresu administracji publicznej w postaci zaspokojenia interesów indywidualnych i zbiorowych, do których należy m.in. rewitalizacja. Analiza funkcji administracji dokonana w recenzowanej pracy pozwala zauważyć, że można wskazać na wiele funkcji i ich podziałów pamiętając, że one istotnie ewaluują.

Rozważania tego rozdziału Autor rozpoczął od wskazania podstaw działania administracji publicznej. W rozdziale tym Autor omówił także formy działania administracji, w tym działania niewładcze, wskazując na działalność społeczno-organizatorską, która spełnia jedną z ważniejszych funkcji wspierających i uzupełniających podstawową działalność administracji publicznej. Tego typu działania umożliwiają administracji publicznej realizację zadań organizacyjnych poprzez angażowanie społeczności do współpracy, zwiększanie świadomości społecznej oraz prezentowanie pozytywnego wizerunku administracji.

Ważnym elementem tego rozdziału jest podkreślenie, że: *„Administracja publiczna została powołana, by służyć społeczeństwu, które daje jej mandat do działania w zakresie realizacji zadań powszechnie użytecznych”*. Zaś: *„formy prawne działania administracji publicznej powinny być podporządkowane funkcjom pełnionym przez przedstawicieli administracji publicznej”*.

Analizując wskazane zagadnienia, Autor omówił także czynności faktyczne administracji, w tym działania społeczno-organizacyjne, jako działania niewładcze, które stanowią wykładnik tej funkcji administracji publicznej, która polega na bieżącym reagowaniu na zmieniające się zjawiska życia społecznego i gospodarczego nie tylko na wykonywaniu prawa, ale również na tworzeniu nowych wartości, a także na organizowaniu życia obywateli i ich aktywizowaniu. Jak wskazuje Autor: *są formą uelastyczniania działalności administracji i umożliwiają szybką reakcję na zmiany zachodzące w samej administracji i jej otoczeniu*. Wskazując, że działania te powinny stanowić pole, na którym może w najlepszy sposób dojść do realizacji zasady subsydiarności, zasady przekonywania i do zmniejszania stopnia władczości aktywności administracyjnej.

Podkreślając, że działania społeczno-organizacyjne to przede wszystkim działania prowadzone w interesie publicznym, Autor wskazuje, że powinny być one akceptowane społecznie i wynikać z konkretnych potrzeb społecznych.

W rozdziale II, zatytułowanym *„Prawne aspekty wykonywania przez gminę zadań związanych rewitalizacją a działalność społeczno-organizatorska”*, przedstawiona została pozycja ustrojowa samorządu gminnego oraz zadania jednostek samorządu terytorialnego, w klasycznym podziale na zadania własne i zlecone, w tym również w zakresie rewitalizacji. Zadanie to jest zadaniem własnym o charakterze fakultatywnym.

Następnie Autor omówił zagadnienia terminologiczne, skupiając się zwłaszcza na pojęciu rewitalizacji. Rozważania swoje Autor rozpoczyna od stwierdzenia, że: *„Rewitalizacja ma wiele definicji w literaturze naukowej i fachowej. Chociaż prace nad ustawą o rewitalizacji trwają od wielu lat, obecnie w Polsce brakuje formalnej, prawnej definicji”*. Stwierdzenie to budzi zdziwienie z dwóch powodów: 1) Autor pisze o prowadzonych od wielu lat pracach nad ustawą, która obowiązuje już od 2015 r.; 2) wskazuje na brak prawnej definicji rewitalizacji, którą za chwilę analizuje powołując się na art. 2 ust. 1 ustawy o rewitalizacji.

W rozdziale tym weryfikacji zostały poddane wybrane przejawy działań społeczno-organizatorskich w rewitalizacji między innymi takie jak: partycypacja obywatelska i konsultacje społeczne. Powyższe wyjaśnienia są niezbędne z uwagi na znaczenie konsultacji społecznych w procesie rewitalizacji.

Już na początku analizy tytułowego zagadnienia, Autor ocenia, że ustawa nie spełnia wymagań dotyczących przepisów pozwalających na realizację publicznych programów rewitalizacji, zaś pojęcie rewitalizacji zostało w ustawie zawężone do celów realizowanych dotychczas przez lokalne programy rewitalizacji, które nie wymagały regulacji ustawowych.

Dalej Autor twierdzi, że: „*Ustawa przewiduje procedury procesu rewitalizacji, które są ewidentnie nieproduktywne w odniesieniu do wiarygodności procesu partycypacji społecznej i gminnych działań „rewitalizacyjnych”. Oznacza to, że obszar faktycznych działań „rewitalizacyjnych” zostanie jeszcze bardziej zmniejszony, a podmioty uczestniczące w nich zostaną zmniejszone. Ustawa nie jest w stanie zagwarantować realizacji programu skutecznymi instrumentami planistyczno – prawnymi, gdyż te które przewiduje, są od dziesiętków lat uznane w Europie za nieprzydatne dla realizacji procesów odnowy miasta. Ustawie nie towarzyszą żadne programy wsparcia finansowego - chociażby dla realizacji prawa pierwokupu, finansowania budownictwa mieszkaniowego, wspierania inwestycji prywatnych. Nie chodzi przy tym o zapisy w samej Ustawie, ale o równoległe polityczno – finansowe zabezpieczenie w budżecie państwa możliwości realizacyjnych Ustawy, której realizację Państwo zleciło gminom”.*

Autor dostrzega też zalety ustawy pisząc: „*W efekcie największą zaletą Ustawy o rewitalizacji jest jej niezobowiązujący charakter. Daje on gminom możliwość uniknięcia zbędnych uciążliwości proceduralnych oraz ponoszenia niemiłych konsekwencji politycznych, wynikających z rozczarowań społeczeństwa, któremu, po raz któryś z kolei, podano rewitalizacyjną obietnicę bez pokrycia”.*

W rozdziale tym Autor dokonał także omówienia zasad rewitalizacji zaznaczając, że wyłącznie część z nich została wprost wyartykułowana w ustawie o rewitalizacji, natomiast wiele z nich można zrekonstruować na podstawie przepisu lub grupy funkcjonalnie powiązanych przepisów prawa. Wśród podstawowych zasad Autor wskazał na: zasadę współdziałania (art. 3 ust. 3 u.r.); zasadę partycypacji społecznej (art. 3 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 5 u.r.); zasadę inkluzji społecznej (art. 3 ust. 2 pkt 2 u.r.); zasadę uwzględniania standardu uniwersalnego projektowania (art. 3 ust. 2 pkt 3 u.r.) oraz zasadę jawności (art. 3 ust. 2 pkt 1 u.r.).

Jednocześnie Autor wskazał, że ustawa o rewitalizacji określając podstawy prawne i formy rewitalizacji obszarów zdegradowanych nie czyni tego w sposób wyłączny, ponieważ skuteczność procesu rewitalizacji wymaga współstosowania innych ustaw, w szczególności z zakresu prawa administracyjnego materialnego.

Jak wskazuje Autor, ustawa o rewitalizacji nie odnosi się również bezpośrednio do źródeł finansowania rewitalizacji, tj. nie przewiduje nowej pozycji w budżecie krajowym, ani nie tworzy specjalnego funduszu na potrzeby realizacji tego celu. Z zasady środki takie pozyskiwane są ze środków publicznych, w tym środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Przedmiotem analizy w tym rozdziale Autor uczynił także zagadnienia Komitetu Rewitalizacji, któremu przypisuje ważne zadanie poprzez sprawowanie społecznej kontroli nad wszystkimi aspektami procesu rewitalizacji, zapewniając interesariuszom możliwość realnego udziału w procesie rewitalizacji, który jest realizowany przez organ władzy publicznej.

W odniesieniu zaś do zagadnienia działań społeczno-organizatorskich w rewitalizacji Autor wskazuje, że rewitalizacja jest procesem długotrwałym, wieloetapowym i skomplikowanym, w którym możemy wyodrębnić pewne etapy, w tym: stadium planowania, stadium wykonania i stadium oceny. I co ważne, w każdym z tych etapów uczestniczy społeczeństwo.

Rozdział ten Autor kończy dość negatywnymi ocenami istniejącego stanu rewitalizacji pisząc, że: *„...dotychczasowe doświadczenia pokazują, że proces rewitalizacji, który został przeprowadzony, często był niepełny, nieskoordynowany i rozproszony, co czyni go nieefektywnym. Główną przyczyną tego jest brak spójnych procedur i materiałów potrzebnych do skutecznego przeprowadzenia procesów rewitalizacji. Wiele razy rewitalizacja została źle zrozumiana i ograniczona do działań budowlanych i technicznych. Innym problemem był częsty brak rzeczywistej partycypacji społecznej w działaniach. Działania zostały zaprojektowane i przeprowadzone bez szerokiej konsultacji z mieszkańcami rewitalizowanych terenów, a czasami nawet bez akceptacji społecznej”*. Ponadto, jak wskazuje, istnieje też problem z zapewnieniem funduszy na rewitalizację, określanie obszarów przeznaczonych do rewitalizacji jest zbyt szerokie. Powyższe spowodowało, że działania w zakresie rewitalizacji nie były efektywne i nie przyniosły znaczących zmian w gminie.

Jednocześnie, w tym samym podsumowaniu rozdziału II, Autor pisze, że: *„Podstawowym celem ustawy o rewitalizacji jest zapewnienie, że działania rewitalizacyjne będą skuteczne i powszechne, że będą skomplikowane i że zostaną wprowadzone mechanizmy koordynacyjne, które pomogą uwolnić obszary zdegradowane ze stanu kryzysowego. Jej celem jest opracowanie skutecznych narzędzi, które ułatwią sprawniejsze usuwanie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego. Wejście w życie proponowanych rozwiązań spowoduje powstanie kompleksowych ram prawnych, które umożliwią przeprowadzanie procesów rewitalizacji”*. Zastosowana forma wypowiedzi sugeruje, że Autor, chociaż opisywał w dotychczasowej treści pracy obowiązującą ustawę, pisze o niej, jak o przepisach prawnych, które miałyby dopiero wejść w życie. Na koniec tego podsumowania, Autor ocenia, że *ustawa uporządkowała cały proces i nadała mu ramy prawne*. We fragmentach tych widoczna jest niespójność wypowiedzi, którą widać w innych jeszcze miejscach. Wskazuje to, że korzystając z różnych materiałów, Autor nie rozgranicza ocen stanu prawnego i faktycznego przed i po wejściu w życie ustawy o rewitalizacji.

W rozdziale III, zatytułowanym „*Analiza niewładczych form działania administracji ze względu na stopień ich wykorzystania przez gminę w rewitalizacji*”, Autor dokonał analizy zadań własnych gminy w procesie rewitalizacji, realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz monitorowanie i ewaluację procesu rewitalizacji.

Rozdział ten został zakończony wnioskami, w których czytamy m.in., że: „*Praktyka stosowania przepisów ustawy o rewitalizacji ujawnia w jej treści istnienie pewnych niespójności lub rozwiązań, które dodatkowo (w stosunku do jednoznacznie stwierdzonej „niechęci” wielu samorządów do angażowania się w stosowanie nowych narzędzi prawnych) ograniczać mogą atrakcyjność/adekwatność narzędzi ustawowych przy rozwiązywaniu określonych problemów zidentyfikowanych na obszarach rewitalizacji.*”

Jednocześnie Autor wskazuje, że: „*...ewentualne zmiany w ustawie powinny służyć z jednej strony wyeliminowaniu niespójności, z drugiej dopracowaniu przepisów, aby w lepszy sposób przystawały do „ducha rewitalizacji”, a jednocześnie ułatwiały działania rewitalizacyjne*”. Niestety Autor nie wskazał, o jakie niespójności chodzi i jakie przepisy wymagają dopracowania, w celu ułatwienia działań w zakresie rewitalizacji, co mogłoby podnieść walor naukowy pracy.

Ostatni rozdział IV pt. „*Proces rewitalizacji w wybranych miastach i gminach województwa świętokrzyskiego*” poświęcony został analizie systemu niewładczych form działania administracji ze względu na stopień ich wykorzystania przez gminę w procesie rewitalizacji. Analiza przedmiotowego zagadnienia została poparta oceną gminnych programów rewitalizacji na przykładzie „wybranych losowo” miast i gmin województwa świętokrzyskiego w latach 2014-2020. Powstaje pytanie o uzasadnienie i doprecyzowanie, co oznacza, że miasta i gminy uwzględnione w analizie wybrane zostały losowo? Pewnego uzasadnienia można dopatrywać się na wstępie tego rozdziału, gdzie Autor opisuje wybrane miasta i gminy dokonując jednocześnie ich krótkiej charakterystyki, a są to: „*Skarżysko-Kamienna – miasto o dynamicznym rozwoju, Chęciny – miasto o potencjale turystycznym, którego lokalny plan rozwoju i jego wdrażanie są efektywne dla jego rozwoju oraz Zagnańsk - gmina na tle wcześniej wymienionych jednostek ma walory przyrodniczo-geologiczne*”. Niestety wskazanie, że miasta i gminy poddane analizie w pracy wybrane zostały losowo budzi wątpliwości i niedosyt, z uwagi na brak wskazania wprost kryteriów wyboru, które należałoby w tym przypadku uzasadnić.

W rozdziale tym, oceniając analizowane programy rewitalizacji, Autor zwraca uwagę na dobre praktyki, które przyczyniły się jego zdaniem do osiągnięcia sukcesu, wskazując m.in. na: połączenie działań jednostronnych i dwustronnych, władczych i niewładczych; kreatywną reakcję na nowe potrzeby społeczne lub pogorszenie sytuacji społecznej; wzrost zaangażowania społecznego w tworzenie nowych celów i działań. Jak słusznie zauważa Autor, poprzez

wzmocnienie oddolnych inicjatyw obywatelskich, partycypacja obywatelska pomaga w rozwoju demokracji lokalnej oraz w integracji środowisk lokalnych poprzez wspólne działania.

W rozdziale tym Autor dokonał także analizy wpływu rewitalizacji na zmniejszenie bezrobocia, m.in. poprzez tworzenie nowych firm i wspieranie istniejących; rewitalizację obszaru przemysłowego; wsparcie organizacji pozarządowych i grup nieformalnych na tym obszarze; aktywizację osób bezrobotnych i poszukujących pracy, a także sytuację osób w podeszłym wieku.

Kolejnym ważnym zagadnieniem omówionym w tym rozdziale jest analiza wpływu rewitalizacji zasobu mieszkaniowego na rozwój funkcji mieszkaniowej. Podstawowym celem w tym zakresie jest poprawa warunków społecznych, rodzinnych i jakości życia w istniejącej zabudowie, a także powstrzymanie procesu degradacji zasobów mieszkaniowych i przestrzeni w rewitalizowanych obszarach.

Rozdział ten kończą wnioski, w których czytamy, że: *„Niezmiernie ważną grupą barier uniemożliwiających realizację kompleksowych programów rewitalizacji są bariery prawne. W trakcie badań przedstawiciele samorządów zwracali także uwagę, że aby ułatwić realizację programów rewitalizacji należałoby w uregulowaniu systemowym nadać rewitalizacji charakter inwestycji celu publicznego nie tylko przez definicje, ale też poprzez wprowadzenie do art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami programu rewitalizacji jako obszaru kryzysowego o charakterze zadania publicznego, oraz powiązanie takiej regulacji prawnej z innymi aktami prawnymi dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego”*. Dodatkowo, jak wskazuje Autor: *„Rewitalizacja powinna być zadaniem obowiązkowym samorządu, ale pod warunkiem zagwarantowania samorządowi adekwatnych środków finansowych (co nie zostało dotychczas uregulowane)*. Poza tym, *„...samorząd musi mieć instrumenty prawne i niezbędną przestrzeń wolności, aby dostosować rewitalizację do swojej sytuacji lokalnej. Bo tylko w ramach tej wolności i elastyczności działania, można odnieść sukces. Sprawiedliwość jest kolejnym elementem, który wymaga uwzględnienia w związku z rewitalizacją”*.

W **Zakończeniu** Autor dokonał konkluzji poczynionych rozważań wskazując, że w badanym aspekcie rewitalizacji, zadaniem samorządu gminnego jest poprawa przestrzeni poprzez wykorzystanie niewładczych form administracyjnych w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, który wymaga zintegrowanych działań w zakresie gospodarczym, społecznym i środowiskowym.

Zdaniem Autora, problematyka działań społeczno-organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego co do zasady nie budzi wątpliwości z punktu widzenia przyjętego przez ustawodawcę modelu organizacyjnego. Jednak sposób normatywnego uregulowania społeczno-organizacyjnych aspektów procesu rewitalizacji jest niezadowolający. Trudno bowiem doszukać się jakiegokolwiek systemowego podejścia do uregulowania tej kwestii.

Jak wskazuje Autor, samorządy gminne, aby mogły efektywnie i skutecznie realizować zadania publiczne w zakresie rewitalizacji potrzebują nowych form działania administracji. Szkoda, że Autor nie pokusił się o wskazanie takich form.

Ostatecznie Autor dochodzi do wniosku, że: *„Rozważania zawarte w niniejszej pracy, pozwalają na stwierdzenie, że rewitalizacja stanowi proces, na który składa się zespół działań podejmowanych przez gminę o charakterze społeczno-organizacyjnym. Ponadto przyjęte formy działania administracji pozostające w dyspozycji podmiotów publicznych w procesie rewitalizacji nie przystają do wyzwań, jakie stwarzają ciągle rosnące potrzeby rozwijającego się społeczeństwa”*.

W części tej należy też zwrócić uwagę na sformułowany postulat, aby sytuacje, w których gmina będzie posługiwać się instrumentami niewładczymi, a więc tam, gdzie nie chodzi o ograniczenia praw obywateli, lecz przyznawane są korzyści obywatelom, prawodawca mógł posługiwać się normami o dużym stopniu ogólności, pozostawiając organowi pewną swobodę, przy jednoczesnym nakazie korzystania z takiego sposobu wykonywania ogólnej kompetencji, który zagwarantuje najwyższą skuteczność i efektywność.

Jak zauważa Autor, rewitalizacja stanowi proces, na który składa się cykl działań podejmowanych przez gminę o charakterze społeczno-organizatorskim. Jednak obecny stan prawny, według Autora, w zakresie przepisów dotyczących prowadzenia rewitalizacji, wymaga głębokich zmian systemowych. Ustawodawca nie stworzył bowiem spójnych ram prawnych, które mogłyby dotyczyć działań społeczno-organizatorskich ani też nie wyodrębnił dla nich spójnej struktury organizacyjnej. Zmiany te, jak podkreśla Autor, *„...wymagają większej odwagi i oderwania się od zastanych schematów”*. Niestety pomimo takich wniosków, Autor nie zaproponował zmian prawnych, a nawet ich obszarów, czy zakresów.

Ocena pracy:

Rozprawa Pana Rafała Żelazko ma charakter wszechstronnej analizy zagadnienia działań społeczno-organizatorskich gminy w wykonywaniu zadań z zakresu rewitalizacji. W ten sposób stanowi istotne zagadnienie naukowe, wypełniając lukę w analizie problemów ważnych z punktu widzenia teorii i praktyki.

Autor wykazał się znajomością literatury istotnej w tym obszarze oraz przepisów i zasad zastosowania ich w praktyce. Wykazał się również umiejętnością dostrzegania ważnych i aktualnych zagadnień dla tej problematyki.

Praca jest dobrze zorganizowana pod względem całościowej konstrukcji, aczkolwiek Autor dokonuje wielu powtórzeń, które są dość częste w recenzowanej pracy i momentami mogą nużyć czytelnika. Literatura jest dobrze dobrana, a Autor korzysta z niej z dużą swobodą, miejscami brakuje jednak odniesienia się Autora do poglądów doktryny, które prezentuje.

Oceniając pozytywnie recenzowaną pracę nie można jednak przejść obojętnie obok pewnych jej niedoskonałości, do których oprócz już wskazanych w treści recenzji, należy dodać następujące:

- 1) s. 9 – Autor stwierdza, że: *„Obecnie obowiązująca ustawa nie precyzuje w sposób jednoznaczny legalnej definicji rewitalizacji, a zatem określenie to nie jest powszechnie zrozumiałe.”* Natomiast w kolejnym zdaniu pisze: *„Zgodnie z art. 2 ust.1 przedmiotowej ustawy „rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji”*. W wypowiedziach tych widoczny jest brak spójności;
- 2) s. 38 – dość dawne orzecznictwo z dnia 7 czerwca 1989 roku, sygn. U 15/88, które można byłoby uzupełnić o nowsze orzeczenia np. wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20;
- 3) s. 55 – jako przykład powołany został nieaktualny przepis art. 15 ustawy – Prawo budowlane, który obowiązując do 2014 r. przewidywał obowiązek prowadzenia centralnego rejestru rzeczoznawców budowlanych;
- 4) s. 56 - powołany nieaktualny akt prawny, który nie obowiązuje już od 2011 r. - ustawa z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. nr 95, poz. 602 z późn. zm.);
- 5) s. 55 i 56 brak podania Dz. U., przy powoływaniu aktów prawnych;
- 6) liczne powtórzenia tekstu – największe fragmenty (całe strony zostały powtórzone co najmniej dwukrotnie: raz powtarzają się strony 63 i 70 (prawie dwie strony), kolejny raz powtarzają się całe strony 87 i 182;
- 7) s. 124 – 125 zupełnie inny układ w zakresie umieszczenia przypisów niż w całej pracy, co może wskazywać na skopiowanie tych fragmentów z innych publikacji;
- 8) s. 144 – w przypisie 385 Autor wylicza szereg ustaw bez podania miejsca publikacji, co w pracy z zakresu prawa nie powinno mieć miejsca;
- 9) s. 157, 163, 166, 167 - w treści znajdują się dzienniki publikacyjne aktów prawnych, które powinny znaleźć się z przypisie;
- 10) s. 259 – Autor pisze: *„Według nas jest to empiryczne podejście do procesu etapowego rewitalizacji, który jest doświadczeniem społecznym, ponieważ dotyczy każdego, kto jest związany z rewitalizacją w swoim byciu społecznym”*. Zastosowana liczba mnoga sugeruje przekopiowanie tekstu z publikacji wieloautorskiej;

- 11) inny tytuł podrozdziału w spisie treści: *4.3.1. Likwidacja bezrobocia*, a inny w treści pracy: *4.3.1. Przykłady działań ujętych w programach rewitalizacyjnych w celu likwidacji bezrobocia*;
- 12) w pracy dostrzega się wiele powtórzeń i wtrąceń, które wybijają czytelnika z analizy konkretnego zagadnienia.

Wskazane mankamenty nie wpływają jednak na ogólną pozytywną ocenę pracy.

W mojej ocenie, recenzowana praca doktorska Pana Rafała Żelazko, odpowiada kryteriom wynikającym z przepisów ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789, ze zm.) w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669). Wobec powyższego wnoszę o dopuszczenie Pana Rafała Żelazko do publicznej obrony przedłożonej rozprawy doktorskiej.


dr hab. Joanna Smarż, prof. URad.

