



UMCS
INSTYTUT NAUK PRAWNYCH

UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
INSTYTUT NAUK PRAWNYCH

Lublin, dn. 7.12.2023 r.

Prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Marii Curie – Skłodowskiej w Lublinie

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Rafała Żelazko
pt. „Działania społeczno-organizatorskie gminy w wykonaniu zadań z
zakresu rewitalizacji”, Lublin 2023, ss. 295.**

W recenzowanej rozprawie doktorskiej mgr Rafał Żelazko przeprowadził udaną kompleksową analizę i ocenę administracyjnoprawną instytucji rewitalizacji, która realizuje gmina jako jednostka samorządu terytorialnego za pomocą działań społeczno-organizatorskich. Jest to także pierwsze tego rodzaju opracowanie monograficzne w doktrynie prawa administracyjnego. Sformułowana przez Autora rozprawy teza główna jest prawidłowa, ponieważ stanowi, że rewitalizacja jest to proces, który obejmuje cykl działań które podejmowane są przez gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego za pomocą działań o charakterze społeczno-organizatorskim, które są niewładczą prawną formą działania podmiotów administrujących.

Także teza szczegółowa, że ustawa o rewitalizacji reguluje zespół czynności o charakterze społeczno-organizatorskim, które są częścią procesu rewitalizacji jest właściwa.

Dotyczy to również stwierdzenia, że tego rodzaju działania o charakterze społeczno-organizatorskim w procesie rewitalizacji są ściśle powiązane z innymi prawnymi formami działań o charakterze niewładczym. Dlatego też wysunięte w rozprawie doktorskiej problemy badawcze są moim zdaniem także właściwie sformułowane, ponieważ dotyczą wiodących problemów badawczych instytucji prawnej rewitalizacji.

Po pierwsze, czy normy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji są wystarczającą kompleksową podstawą prawną do rewitalizacji przez gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego tego rodzaju działań związanych z rewitalizacją.

Po drugie, czy proces przygotowania, koordynacji i wypracowania warunków do realizacji rewitalizacji, a także jej realizacja w tym zakresie przez gminę dotyczy również działalności społeczno-organizatorskiej.

Po trzecie, czy „szczegółowe” normy o charakterze zadaniowym regulowane przez ustawę o rewitalizacji mogą w praktyce wykluczać właściwą klasyfikację działalności społeczno-organizatorskiej.

Po czwarte, czy tego rodzaju działalność społeczno-organizatorska jest powiązana, a jeżeli tak, to w jakim zakresie przedmiotowym z innymi prawnymi formami działania organów administracji publicznej.

Po piąte, czy tego rodzaju działania w procesie rewitalizacji powinno się klasyfikować według określonych kryteriów.



Realizacja powyższych zagadnień badawczych została przez Autora rozprawy doktorskiej zrealizowana przy pomocy przede wszystkim metody dogmatyczno-prawnej, a także analizą diachroniczną oraz metodą o charakterze benchmerching, czyli poszukiwania wzorcowych sposobów postępowania według najlepszych w tym zakresie wzorców, biorąc pod uwagę ustalenie przyczyn różnic w poziomie uzyskanych wyników jak i zaproponowanie odpowiednich działań naprawczych. Powinno to także służyć ustaleniu – co słusznie podniesiono w pracy doktorskiej – czy działania społeczno-organizatorskie są *de lege lata* wystarczające do realizacji modelu prawnego rewitalizacji, biorąc również pod uwagę ich ustawową podstawę prawną w zakresie norm ogólnokompetencyjnych.

Dokonany w rozprawie doktorskiej podział na cztery rozdziały merytoryczne, w którym każdy rozdział kończy się wnioskami jak i sformułowaniami uwag końcowych w zakończeniu pracy uznaję za prawidłowy. Natomiast wykaz źródeł w spisie treści powinien być podzielony na wykaz aktów normatywnych (str. 273), wykaz orzecznictwa (str. 275) i wykaz literatury (str. 277), który z kolei powinien być powołany przed wykazem aktów normatywnych.

Biorąc pod uwagę przyjęte w pracy doktorskiej założenia badawcze słusznie już w rozdziale I zostały poddane analizie prawne formy działania organów administracji publicznej, a w szczególności o charakterze niewładczym, do których zalicza się także działalność społeczno-organizatorską.

Ponadto analiza i ocena działalności społeczno-organizatorskiej dokonana w rozdziale I pkt. 1.3. jest właściwa biorąc pod uwagę jej genezę, a



także omówione w pracy doktorskiej poglądy doktryny prawa administracyjnego, jak i w aspekcie prawno-porównawczym na przykładzie wybranych państw UE, chociaż nie są to w istocie badania prowadzone metodą prawno-porównawczą (str. 95-96).

Natomiast należy podzielić stanowisko autora rozprawy doktorskiej, że działania społeczno-organizatorskie służą ukierunkowaniu działań o charakterze społecznym jak i przede wszystkim powinny służyć informowaniu, ostrzeganiu czy też wspieraniu działań obywateli czy też innych jej adresatów. Ponadto podzielałam wniosek *de lege lata* Autora pracy doktorskiej, że krytycznie należy ocenić „bierność” ustawodawcy odnośnie braku odpowiedniej regulacji procesu rewitalizacji dla obszarów wiejskich, na wzór regulacji dla obszarów zurbanizowanych, a więc także realizacji przez gminę na obszarze wiejskim działalności społeczno-organizatorskiej służącej wykonywaniu zadań z zakresu rewitalizacji.

W rozdziale II rozprawy doktorskiej Autor przeprowadził udaną analizę prawną realizacji przez gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego zadań związanych z rewitalizacją w świetle specyfiki działalności społeczno-organizatorskiej służącej realizacji zadań z zakresu rewitalizacji (str. 159-175). W tym celu prawidłowo przedstawił kompetencje w tym zakresie rady gminy (miasta) do stanowienia aktów prawa miejscowego w świetle pojęcia prawnego rewitalizacji w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o rewitalizacji, a w szczególności jego cech. Ponadto słusznie poddał analizie również wiodące przejawy działalności społeczno-organizatorskiej takie jak partycypacja obywatelska i konsultacje społeczne. Także rozważania dotyczące aktów prawnych (a nie



„postanowień”) Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej w zakresie rewitalizacji w świetle działalności Krajowego Komitetu Rewitalizacji są prawidłowe biorąc pod uwagę priorytety Komisji Europejskiej realizowane zgodnie z programami rewitalizacji jako zintegrowanej metody rozwiązania problemów miast w obrębie obszarów kryzysowych.

Rewitalizacja w świetle art. 2 ust. 1 ustawy o rewitalizacji jest to bowiem zawsze proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych prowadzony kompleksowo za pomocą zintegrowanych działań na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni jak i gospodarki na oznaczonym obszarze, prowadzony przez interesariuszy rewitalizacji, czyli np. mieszkańców takiego obszaru jak i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, a także podmiotów zarządzających nieruchomościami w jego obrębie np. spółdzielni mieszkaniowych czy też wspólnot mieszkaniowych – na podstawie gminnego programu rewitalizacji, który uchwała rada gminy (miasta). Należy jednak podkreślić, że nie jest to akt prawa miejscowego o czym stanowi art. 19 ustawy o rewitalizacji.

Z kolei także wyznaczenie obszaru zdegradowanego jak i obszaru rewitalizacji wymaga uchwały rady gminy (miasta) jeżeli gmina realizuje zadania własne w tym zakresie przedmiotowym w świetle art. 3 ust. 1 ustawy o rewitalizacji. Dlatego też prawidłowo w rozdziale III rozprawy poddano analizie niewładcze prawne formy działania administracji publicznej biorąc pod uwagę zakres ich wykorzystania przez gminę w procesie rewitalizacji.

Natomiast w rozdziale IV pracy doktorskiej Autor poddał analizie proces rewitalizacji na przykładzie wybranych miast i gmin z województwa



świętokrzyskiego. W tym celu przeprowadził właściwą analizę modelu prawnego rewitalizacji w praktyce, co umożliwiło ukazanie wielu problemów związanych z jego wdrażaniem. Dotyczy to np. roli gminnego programu rewitalizacji dla ograniczenia bezrobocia, starzenia się społeczeństwa, rewitalizacji zasobu mieszkaniowego czy też w ogóle poprawy bytu społecznego na skutek rewitalizacji w danej gminie na jej części objętym obszarem rewitalizacji jak i w przypadku utworzenia w jego obrębie Specjalnej Strefy Rewitalizacji (art. 25 ustawy o rewitalizacji).

Zawarte w zakończeniu pracy uwagi końcowe uznaję w zasadzie za prawidłowe, biorąc pod uwagę przeprowadzone w pracy doktorskiej kompleksowe badania instytucji prawnej rewitalizacji, które wykazały, że obowiązujący jej model prawny nie jest spójny i wymagać będzie nowelizacji. Wynika to również z nowych rozwiązań prawnych, które wprowadziła nowelizacja ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnośnie uchylenia obowiązku opracowania dla całej gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i wprowadzenia w tym zakresie obowiązku uchwalenia planu ogólnego jako aktu prawa miejscowego, a także wprowadzenia rejestru urbanistycznego (str. 272 rozprawy doktorskiej).

Pozytywna ocena rozprawy doktorskiej nie wyklucza jednak sformułowania uwag polemicznych i krytycznych.

Po pierwsze, sformułowane na str. 15 wnioski *de lege ferenda* powinny być umieszczone w zakończeniu pracy, a nie już we wstępie do rozprawy doktorskiej.



Po drugie, wskazana byłaby szersza analiza i ocena prawna roli planu ogólnego jako aktu prawa miejscowego i rejestru urbanistycznego w świetle realizacji procesu rewitalizacji za pomocą działalności społeczno-organizatorskiej gminy służącej realizacji zadań z zakresu rewitalizacji, także w świetle art. 20 ustawy o rewitalizacji w związku z art. 26 tejże ustawy, tym bardziej, że uchwała rady gminy (miasta) o utworzeniu Specjalnej Strefy Rewitalizacji na obszarze rewitalizacji jest także w formie aktu prawa miejscowego ale już nie dotyczy to gminnego programu rewitalizacji.

Po trzecie, Specjalna Strefa Rewitalizacji jest to jeden z rodzajów obszaru specjalnego w rozumieniu doktryny prawa administracyjnego, stąd wskazana byłaby analiza i ocena prawna w tym zakresie tej instytucji prawnej.

Po czwarte na str. 10 we wstępie brak jest pkt. 6, a na str. 267 jest błędne sformułowanie „zapisy” dotyczące treści gminnego planu rewitalizacji.

Po piąte, tytuł podrozdziału 2.5.2. wymaga korekty, ponieważ nie są to postanowienia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, co wynika także z treści tego podrozdziału.

Po szóste, analiza prawna przeprowadzona w rozdziale I pkt. 1.3.3. nie jest oparta na metodzie prawno-porównawczej biorąc po uwagę metodologię wymaganą do jej wykorzystania.

Powyższe uwagi krytyczne i polemiczne nie obniżają jednak jednoznacznie pozytywnej oceny recenzowanej rozprawy doktorskiej, także w świetle prawidłowo wykorzystanej w pracy literatury przedmiotu, aktów normatywnych jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądu apelacyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i



wojewódzkich sądów administracyjnych. Ponadto należy uznać, że rozprawa doktorska stanowi także oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta problemu naukowego.

Z tych względów stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Rafała Żelazko, pt. „Działania społeczno-organizatorskie gminy w wykonaniu zadań z zakresu rewitalizacji” spełnia ustawowe wymagania określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r., poz. 1789) w związku z art. 179 ust. 1-3 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669) i może być podstawą do dalszego postępowania w przewodzie doktorskim.

Jenny Stelmach

