

MARTA WOŹNIAK¹

Artykuł recenzyjny (polemiczny) książki pod red. M. Nowaka pt. *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*²

Wpłynął: 27.09.2022. Akceptacja: 11.01.2023.

Streszczenie

Artykuł o charakterze recenzyjnym podejmuje polemikę z autorami książki pod red. Macieja Nowaka pt. *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej* na temat planowania i zagospodarowania przestrzennego przedstawionego z perspektywy prawa. Autorzy podjęli się ukazania roli prawa w systemie gospodarki przestrzennej, ale uczynili to, uwzględniając okoliczność, że w planowaniu przestrzennym obok prawników obecni są tacy uczestnicy, jak: urbaniści, architekci miast i krajobrazu, urzędnicy, a także społeczeństwo. W książce znajdują się nie tylko akcenty materialnoprawne osadzone w tematyce środowiska, krajobrazu kulturowego i zabytków, ale i wątki proceduralne. Są zagadnienia o charakterze ogólnym, dotyczące roli i wykładni prawa, zagadnienia interdyscyplinarne, sięgające do innych nauk (ekonomii, urbanistyki), zagadnienia szczegółowe (opłata adiacencka) oraz zagadnienia mające charakter zmienny i dynamiczny (COVID-19 a polityka przestrzenna). W pracy silnie zaakcentowany jest wymiar aksjologiczny, a to za sprawą nawiązania do takich zwrotów, jak interes publiczny czy dobro wspólne. Z czystym sumieniem polecam lekturę książki wszystkim zainteresowanym szeroko pojętym „prawem planistycznym” oraz tym, którzy preferują pogranicza nauk prawnych i pozaprawnych. Książka spodoba się też społeczności akademickiej i przedstawicielom zawodów prawniczych.

Słowa kluczowe: prawo, system, gospodarka przestrzenna, planowanie przestrzenne.

¹ Prof. Marta Woźniak – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Opolski (Polska); e-mail: martaw2208@gmail.com; ORCID: 0000-0003-0021-6760.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

MARTA WOŹNIAK

Review Article (Polemic) of the Book Edited by M. Nowak *The Role of Law in the Spatial Management System*³

Abstract

The article of a review character undertakes a polemic with the authors of the book edited by M. Nowak entitled *The Role of the Law in the Spatial Management System* on spatial planning and development presented from the perspective of the law. The authors undertook to present the role of law in the spatial management system, but they did so taking into account the fact that in spatial planning, apart from lawyers, there are also such participants as urban planners, city and landscape architects, officials and the public. In the book there are not only material legal accents embedded in the themes of environment, cultural landscape and monuments, but also procedural threads. There are issues of a general nature, concerning the role and interpretation of the law, interdisciplinary issues, reaching into other sciences (economics, urban planning), specific issues (fee) and issues of a changing and dynamic nature (COVID-19 and spatial policy). The work strongly emphasises the axiological dimension with references to phrases such as public interest or common good. In good conscience, I recommend reading the book to all those interested in ‘planning law’ in the broadest sense of the term, and to those who prefer the intersection of legal and non-legal sciences. The book will also appeal to the academic community and the legal profession.

Keywords: law, system, spatial management, spatial planning.

³ The research in this article has not been supported financially by any institution.

Wprowadzenie

Monografia wieloautorska pt. *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej* wydana w 2021 r. przez Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o. w Warszawie pod redakcją dra hab. Macieja Nowaka wpisuje się w szerszą debatę na temat planowania i zagospodarowania przestrzennego, prowadzoną przede wszystkim w wymiarze prawnym, ale z mocnym akcentem interdyscyplinarnym. Kierunek badań planowania i zagospodarowania przestrzennego, w którym obok prawników obecni są tacy uczestnicy, jak: urbaniści, architekci miast i krajobrazu, urzędnicy i społeczeństwo, jest współcześnie bardzo pożądanym. Podjęcie badań w tej konwencji, z uwzględnieniem nauk pozaprawnych należy uznać za atrakcyjne naukowo i nośne praktycznie. Jak zauważa redaktor książki M. Nowak, „problematyka obejmująca planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wymaga szerokiego, interdyscyplinarnego definiowania celów i kluczowych priorytetów”. Dzieje się tak, ponieważ natura planowania i zagospodarowania przestrzennego jest niesłuchanie konfliktogenna, a konflikty te „wymuszają wymianę poglądów (zarówno przy sporządzaniu aktów planistycznych i związanej z tym partycypacji społecznej, jak też przy okazji konkretnych postępowań administracyjnych i sędziowsko-administracyjnych)”. W literaturze podkreśla się, że związek prawa i konfliktu ma charakter immanentny zwłaszcza w przypadku konfliktu interesów⁴. Problematyka konfliktu niewątpliwie wykracza poza obszar nauk prawnych, ponieważ konflikt jako zjawisko społeczne występuje także w obszarze nauk psychologicznych i społecznych⁵. Prawo publiczne, zwłaszcza zaś prawo administracyjne, traktuje kwestię relacji pomiędzy interesem publicznym a interesem indywidualnym jako zagadnienie węzłowe⁶, a konflikt interesów może być i często jest najostrejszym ogniwem tej relacji. Jedną z dziedzin materialnego prawa administracyjnego, w której konflikty interesów są częstym zjawiskiem, jest prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego. Rację ma J. Parchomiuk, że szczególnie widoczna jest w tym obszarze prawa polaryzacja interesu publicznego

⁴ Zob.: A. Kalisz, A. Zienkiewicz, *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 15 i n. oraz powołana tam literatura. Zob. też: P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej. Zagadnienia wprowadzające*, [w:] J. Boć, A. Chajbrowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 460 i n.

⁵ Por. P.J. Suwaj, op. cit., s. 460.

⁶ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 41.

i indywidualnego⁷. Nie dziwi zatem, że w recenzowanej pracy mocno eksplorowany jest wątek poświęcony konfliktowi interesów.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że jako swoiste remedium na konflikty interesów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca wprowadził w 2015 r. zasadę ważenia interesów. Przepis art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸ wyraźnie stanowi, że ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Postulat, iż zadaniem zagospodarowania przestrzennego powinno być określenie zasad i trybu rozwiązywania konfliktów interesów był formułowany w doktrynie prawa już wcześniej⁹. Rozwiązania te powinny znaleźć swój wyraz w dokumentach planistycznych. Jak stwierdził bowiem sąd administracyjny w jednym ze swoich wyroków, „akty planistyczne gminy mogą ingerować w sferę własności jednostek, kształtując sposób wykonywania tego prawa, pod warunkiem, że stanowią wyraz właściwego wyważenia kolidujących dóbr i wartości, poprzez wykazanie, że przyjęte rozwiązania są optymalne – uzasadnione interesem publicznym i nieingerujące ponad niezbędną konieczność w sferę prawną jednostki”¹⁰.

Recenzowana książka już samym tytułem przykuwa uwagę badaczy prawa administracyjnego, zainteresowanych szeroko pojętym „prawem planistycznym”. Decydując się na tytuł *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, redaktor, jak i autorzy przejawiają docieklivość naukową, która jest konieczna, kiedy zestawia się słowo „prawo” ze zwrotem „gospodarka przestrzenna”, który to zwrot ma liczne konotacje w naukach pozaprawnych. Docenić należy, że redaktor we wstępie poczynił ustalenia terminologiczne co do zwrotu „gospodarka przestrzenna”, który przynależy niejako do nauk pozaprawnych i nie jest tożsamy ze zwrotem „polityka przestrzenna” oraz „planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”. W literaturze prawa administracyjnego proces kształtowania się przepisów dotyczących gospodarowania przestrzenią zwykło się ujmować w ramy systemu – poprzez używanie

⁷ Zob. J. Parchomiuk, *Konflikt dóbr i wartości chronionych w prawie administracyjnym na przykładzie nadużycia władztwa planistycznego gminy*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014, s. 341.

⁸ Dz.U. z 2022 r., poz. 503 ze zm. dalej u.p.z.p.

⁹ Zob. J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 40. Podobnie uważał W. Szwałdler, postulując, aby ustawodawca normował procedury rozstrzygnięcia kolizji pomiędzy interesami precyzyjnie, idem, *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna*, Toruń 1995, s. 123.

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 maja 2021 r., II SA/Gl 90/21, LEX nr 3192290.

określeń „system zarządzania przestrzenią w Polsce”¹¹. Jestem zdania, że współcześnie powinniśmy mówić o systemie planowania przestrzennego nie zaś – jak w tytule opracowania – o systemie gospodarki przestrzennej, ponieważ zwrot „gospodarka przestrzenna” nie przynależy do nauk prawnych.

Eksplorowanie zagadnień prawa planowania i zagospodarowania z uwzględnieniem ich naturalnego pogranicza, jakim jest ochrona środowiska i przyrody, ochrona zabytków i krajobrazu kulturowego, jest zawsze aktualne a jeśli płaszczyzna badań sięga nauk ekonomicznych i inżynierskich można otrzymać – jak ma to miejsce w przypadku recenzowanej książki – atrakcyjne dzieło, o wysokich walorach naukowych i poznawczych. Redaktor stawia sobie za cel określenie roli prawa w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i cel ten udało się osiągnąć, choć – jak sam zaznaczył – stanowiło to zadanie trudne, wymagające odwołania się do zróżnicowanych, nie zawsze spójnych punktów widzenia.

Nawiązując do myśli E. Forsthoffa, że administracji nie da się zdefiniować, można ją tylko opisać¹², można na zasadzie analogii skonstatować, że prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego nie da się opisywać w oderwaniu od zjawisk urbanistycznych, geograficznych, kulturowych, ekonomicznych i socjologicznych. W tym znaczeniu recenzowana książka z powodzeniem wypełnia próżnię, która tworzy się na styku nauki prawa i innych nauk, a przedstawione zagadnienia ukazano z perspektywy prawnoporównawczej, z wykorzystaniem dorobku krajowego i międzynarodowego.

Ocena struktury pracy i jej treści

Recenzowana praca składa się ze wstępu, dziesięciu rozdziałów i podsumowania. W pracy silnie zaznaczony jest pierwiastek aksjologiczny, mocno eksponowany w pierwszym rozdziale (H. Izdebski, *Prawo w systemie gospodarowania przestrzenią – rola i granice*), obecny w pracy za sprawą pojęć o charakterze klauzul generalnych (np. interesu publicznego), a pewnego rodzaju *initium* pracy jest teza postawiona przez autora: „prawo stanowi (...) swoistą wartość – samą w sobie”. Autor jest zdania, że „podstawową rolą z istoty publicznoprawnych przepisów prawa zagospodarowania przestrzeni jest ograniczenie w interesie publicznym uprawnień właściciela

¹¹ Zob. M. Kulesza, *Gminne planowanie przestrzenne a inwestycje prywatne*, [w:] H. Bauer, et al. (red.), *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego: dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów Poznań, 8–12 września 1997 roku: referaty i głosy w dyskusji*, Poznań 1999, s. 265, zob. też Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 41 oraz J. Stelmasiak, op. cit., s. 29.

¹² Cyt. za E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 21.

nieruchomości (...). Z kolei redaktor opracowania uważa, że jedną z barier planowania i zagospodarowania przestrzennego jest „zbyt duże promowanie interesu prywatnego przy jednoczesnej nadmiernej ogólnikowości interesu publicznego”. W jednym z wyroków NSA orzekł, że „Brzmienie przepisów u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że »interes publiczny« nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Przyjęte w u.p.z.p. rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki”¹³. Temu konfliktogennemu procesowi powinna zatem stale przyświecać reguła prawidłowego wyważenia tych interesów, a – jak stwierdził NSA – „to możliwe jest jedynie w oparciu m.in. o prawidłowo ustalony stan faktyczny i prawny nieruchomości położonych na terenie objętym studium, a następnie planem”¹⁴. Także i autor opracowania konkluduje, że powinno się „poszukiwać takich rozwiązań prawnych, które będą istotnie służyć wyważeniu kwalifikowanego (znajdującego wyraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) interesu publicznego z interesem prywatnym wyrażanym przez prawo własności (...). Zasada wagi interesów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest uzupełnieniem zasady praworządności, a dążenie do równoważenia interesów w procesie stosowania prawa powinno być rozumiane jako postulat odrzucenia *ex definitione* nadrzędności któregośkolwiek z nich”¹⁵.

Należy zgodzić się z autorem, że interes publiczny konsumuje w sobie inne wartości, jest przeto swoistym wspólnym mianownikiem dla szczegółowych desygnatów interesu publicznego. Autor podtrzymuje zatem już wcześniej wyrażony pogląd, że z redakcji art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wynika, że pojęciem interesu publicznego nie zostały objęte podstawowe dla tej ustawy składniki dobra wspólnego, a zatem np. wymagania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa kulturowego, ochrony zdrowia czy bezpieczeństwa. Uznał, że jeżeli wymienione w tym przepisie kategorie będzie się traktować rozłącznie, pojęciem interesu publicznego nie zostały objęte poszczególne z nich¹⁶. Podzielam też pogląd o nieużyteczności (żeby nie rzec bezużyteczności) definicji interesu publicznego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym posiada swoją definicję legalną. Warto w tym miejscu przypomnieć, że definicje legalne, jako jeden z podstawowych środków

¹³ Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2019 r. II, OSK 76/18, LEX nr 2749208.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 20 września 2017 r. II, OSK 2304/16, LEX nr 2412713.

¹⁵ Zob. M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018, s. 165.

¹⁶ Zob. H. Izdebski, *Interes publiczny a interes prywatny. Uwagi na tle legalnej definicji interesu publicznego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] T. Giaro (red.), *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, Warszawa 2012, s. 150.

techniki prawodawczej, narzucają określone rozumienie użytych przez prawodawcę zwrotów i odgrywają zasadniczą rolę w procesie wykładni tekstu prawnego¹⁷. Uważam, że ustawodawca miał ku temu powody, by podjąć próbę definicji interesu publicznego, a jednym z nich mogło być narastające w sferze stosunków planistycznych napięcie pomiędzy tym pojęciem a prawem własności. Być może próba ustalenia znaczenia interesu publicznego uzasadniona jest stopniem skomplikowania interesów, które nierzadko prowadzą do konfliktu, o czym wspomina na wstępie redaktor tomu.

Atutem tego rozdziału jest stworzenie aksjologicznej płaszczyzny dalszych rozważań na temat roli prawa w systemie gospodarki przestrzennej, ukazanie szerokiego kontekstu planowania z uwzględnieniem innych obszarów prawa materialnego (np. gruntów rolnych i leśnych, uzdrowisk), odszukanie granic prawa, nadanie rozważaniom tła ustrojowego, ustalenia prawnoporównawcze i terminologiczne. Autor wątpi w „dobry charakter prawa” zagospodarowania przestrzeni, dostrzegając dobre i złe strony tego prawa, a swoje zdanie skrupulatnie uzasadnia. Krytycznie ocenia decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zwłaszcza zaś jej wydawanie z pomijaniem roli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Nieskuteczność i nieefektywność ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym upatruje w mnożących się specustawach. Istotnie, można zadać pytanie, czy dla realizacji ważnych celów publicznych wybrano najlepszy z możliwych środków prawnych, czyli regulacje w postaci specustaw. Zaistniała w ten sposób dekompozycja ogólnego systemu planowania przestrzennego można byłoby „naprawić” poprzez ujednoczenie porządków prawnych dla inwestycji realizujących „kwalifikowany interes publiczny”, przy zachowaniu – o ile to możliwe – synergii z ogólnym systemem planistycznym. Co się tyczy *ratio legis* specustaw¹⁸, przy licznych wadach przemawiają za nimi względy sprawnego przeprowadzenia istotnych społecznie inwestycji. Jednak nawet daleko idąca specyfika i swoista „wyjątkowość” tych inwestycji nie może stanowić usprawiedliwienia do ingerencji w prawa podmiotowe wyłącznie w celu szybkiego i sprawnego ich zrealizowania. Muszą być bowiem spełnione wszystkie przesłanki ustawowe, a sama inwestycja ma służyć ściśle określonej celowi publicznemu¹⁹, a ponadto ingerencja w prawo własności musi respektować porządek konstytucyjny,

¹⁷ M. Zieliński wskazuje na kilka powodów, dla których tworzone są definicje legalne, z których istotne są dwa: potrzeba likwidacji wieloznaczności słownikowej zwrotów języka ogólnego, którymi musi posługiwać się ustawodawca, oraz wprowadzenie precyzji w tekście prawnym, zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, s. 190.

¹⁸ Na temat specustaw zob.: T. Bąkowski (red.), *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, Gdańsk 2020.

¹⁹ Por.: wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2009 r., II OSK 424/09, LEX nr 561947.

w tym zasadę proporcjonalności²⁰. W podsumowaniu autor odpowiada na pytanie, jakie powinno być prawo zagospodarowania przestrzeni, zwracając uwagę na potrzebę rozwiązywania konfliktu interesów oraz potrzebę ochrony obywatela „nie tylko przed samowolą sąsiada (...), ale i przed działaniami nieracjonalnymi, które generują wadliwe zagospodarowanie terenu (...)”.

Interesującą płaszczyznę badań stanowi rozdział II (T. Markowski, M.J. Nowak, *Kierunki wykładni prawa w sferze zagospodarowania przestrzennego na tle ekonomicznej interpretacji publicznego wymiaru przestrzeni*). Jestem przekonana, że udział innych nauk w definiowaniu przestrzeni, zwłaszcza zaś na gruncie nauk ścisłych i społecznych może okazać się przydatny w tworzeniu kierunków prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego i jego wykładni. Upatrywanie tła rozważań w dorobku nauk społecznych i ekonomicznej kategorii dóbr publicznych uważam za udane i słuszne. Pojęcie dobra publicznego wywodzi się przecież z nauk ekonomicznych i politologicznych²¹. Przeniesienie go do obszaru nauk prawnych nastąpiło w okresie budowania koncepcji modelowych państwa prawnego na tle dyskusji o ustalenie obowiązków państwa wobec jego obywateli, z jednej strony, a zarazem treści praw obywatelskich i zasad korzystania z nich, a także ochrony w tym zakresie, z drugiej strony²². Podstawowym dostarczycielem dóbr publicznych jest administracja publiczna. Przestrzeń jest osobliwym dobrem publicznym, na której znajdują się inne dobra publiczne (środowisko, dziedzictwo kulturowe, infrastruktura społeczna i techniczna itd.). Ukazanie roli prawa w tej mierze powinno skupiać się przede wszystkim na ukazaniu roli administracji publicznej.

Dobra publiczne są kategorią dynamiczną, chociaż w pewnym sensie powinno im się przypisywać cechę stałości. Jest to niezbędne dla zapewnienia ciągłości dostarczania dóbr publicznych przez administrację. Ponad wszelką wątpliwość jest to też kategoria specyficzna, a o specyfice dóbr publicznych świadczy ich wielość, różnorodność oraz potrzeba ciągłej redefinicji²³. O potrzebie wykorzystania koncepcji dóbr publicznych do poprawnego definiowania interesów publicznych w planowaniu przestrzennym – jak chcą autorzy – nie trzeba było mnie specjalnie przekonywać. Autorzy wspominają o „zbiorniku interesów publicznych”, który powinien być powiązany – co w pełni aprobuję – ze strukturą funkcjonalno-przestrzenną jako integralną częścią zintegrowanych strategii rozwoju, co więcej strukturę tę upatrują w kategorii celu interesu publicznego. Wydawałoby się, że

²⁰ Zob.: M. Woźniak, *Interes publiczny...*, s. 200–201.

²¹ W literaturze nauk ekonomicznych preferowana jest koncepcja P. Samuelsona (P. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 1954, s. 387–389).

²² Zob. J. Korczak, *Reglamentacja korzystania z dóbr publicznych w działalności prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014, s. 77.

²³ Zob. M. Woźniak, *Wstęp* [w:] M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), op. cit., Toruń 2014, s. 9.

o interesie publicznym napisano już wszystko, jednakże ukazanie go w ten sposób, jak czynią to autorzy, z perspektywy polityki rozwoju, wnosi do tego dorobku nowy nieeksploatowany dotąd wątek. Można by powtórzyć za A. Ostrowską²⁴, że konflikt interesów przestaje być zjawiskiem wyłącznie negatywnym, a sposobem jego rozwiązania jest właśnie ciągłe wazenie interesów i wartości. Prawu administracyjnemu jako prawu relacji między władzą publiczną a obywatelami towarzyszy z różnym nasileniem, zależnie od rodzaju stosunków administracyjnoprawnych, stan napięcia pomiędzy interesem publicznym a interesem indywidualnym lub stan napięcia pomiędzy różnymi interesami publicznymi. Zgodzić się należy ze słowami J. Łętowskiego, że „nauczylimy się żyć w warunkach nieustannych konfliktów i już pewnie nawet nikomu do głowy nie przyjdzie, że mogłoby być inaczej”²⁵. Zarówno sama przestrzeń, jak i przepisy prawa regulujące sposoby jej zagospodarowania przeszły bowiem tak dalece idącą metamorfozę, że zmieniły się nie tylko przyczyny konfliktów, ale i ich charakter i postaci. Obecnie prawdziwym zarzewiem konfliktów jest realizacja w przestrzeni inwestycji infrastrukturalnych (także w formie wspomnianych specustaw), przede wszystkim obiektów liniowych oraz stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego²⁶. W tym aspekcie ciekawym pomysłem jest – jak proponują autorzy – powołanie rzecznika interesu publicznego, który istotnie nie jest pomysłem nowym (pojawiały się bowiem propozycje włączenia do procesu planistycznego mediatora²⁷), ale z pewnością godnym rozważenia. W literaturze podkreśla się, że mediacja jest immanentnie związana z istnieniem konfliktu²⁸. Mediacja i inne alternatywne sposoby rozwiązywania konfliktów wkraczają coraz częściej w sferę regulowaną prawem administracyjnym i tym samym znajdują swoje miejsce w nauce prawa administracyjnego²⁹. Zastosowanie mediacji jako coraz powszechniejszej formy rozwiązywania konfliktów znane jest w państwach o wysokiej kulturze planistycznej³⁰.

²⁴ Zob. A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020, s. 185

²⁵ Zob. J. Łętowski, *Prawodawstwo w czasach konfliktu*, „Państwo i Prawo” 1990, 5, s. 26.

²⁶ Zob. M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 434.

²⁷ Zamysł ten znalazł odzwierciedlenie w projekcie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 8 lutego 2011 r. w postaci odrębnego rozdziału 2a zatytułowanego: Postępowanie mediacyjne w zakresie planowania przestrzennego w gminie.

²⁸ Np. A. Korybski wyjaśnia, że mediacja jest „szczególnym procesem decyzyjnym, zmierzającym do rozwiązania sporu godzącego dążenia i interesy stron oraz oczekiwania otoczenia społecznego”, zob. A. Korybski, *Alternatywne rozwiązywanie sporów w USA. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 1993, s. 115.

²⁹ Zob. Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2004; M. Tabernačka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009.

³⁰ Przykładów może tu dostarczać wzorzec francuski, w którym funkcjonuje tzw. komisarz ankiet. Na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania (PLU – Plans local d’urban) komisarz rozmawia z mieszkańcami i zbiera ich opinie na temat planu. Następnie sporządza raport, by jego wyniki

Ciekawe rozważania w recenzowanej pracy dotyczą koncepcji interesów w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z analizy orzecznictwa, które jest w tej mierze zróżnicowane, autorzy wysuwają wniosek, że szczególnie interesujące, ale i wymagające pogłębienia są tezy korzystne z punktu widzenia ochrony ładu przestrzennego. Trzeba jednak w tych analizach uwzględniać urbanistyczny i ekonomiczny kontekst systemu gospodarki przestrzennej. Zgadzam się z poglądem, że interes publiczny potrzebuje mocniejszej ochrony wobec pogłębienia się chaosu przestrzennego.

W III rozdziale pracy o dobrze zapowiadającym się tytule (J. Hausner, M.J. Nowak *Spoleczna czasoprzestrzeń rozwoju miasta a prawo zagospodarowania przestrzennego*) poddano analizie prawo do miasta jako stosunkowo nowy kierunek rozwoju miast, sięgając do sztandarowych opracowań H. Lefebvre'a i D. Harveya, dostrzegając prawo do miasta jako prawo człowieka. W polskiej literaturze prawa administracyjnego „prawo do miasta” poddał analizie H. Izdebski³¹, sięgając do brazylijskiej ustawy nr 10.257 – Statut miast z 10 lipca 2001 r. Można by analogicznie jak to uczyniono z prawem do środowiska przypisać temu prawu nowy przymiotnik, jako prawo do „czystego” miasta w rozumieniu miasta zagospodarowanego w sposób harmonijny, z dobrą infrastrukturą drogową, dającą mieszkańcom możliwość swobodnego poruszania się, wolnego od hałasu i sprawnymi systemami gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami. Autorzy łączą prawo do miasta – i słusznie – z publicznym prawem podmiotowym powiązanim z mieszkaniem, środowiskiem i zielenią. Jako odpowiedź na problem kurczenia się miast autorzy dostrzegają potrzebę wspólnych diagnoz porównawczych, pomimo braku szczegółowej koncepcji dla krajowych systemów planowania przestrzennego w skali Unii Europejskiej. Wartością dodaną tego rozdziału jest ukazanie relacji pomiędzy planowaniem przestrzennym a prawem własności w odniesieniu do miast, co w przypadku kurczenia się miast stanowi newralgiczny problem. Ponadto, dostrzegają zagrożenia dla miast i je definiują, stawiając na pierwszym planie jako najpoważniejsze zagrożenia pogłębiający się chaos przestrzenny. Nie zgadzam się jednak z tym wątkiem rozważań, w którym autorzy twierdzą, że organy uzgadniające próbują narzucić organom gminy określony sposób wykładni aktów planistycznych. Proces planistyczny nie powinien być oparty wyłącznie na władztwie gminy, które to władztwo dzięki uczest-

przedstawić reprezentantom władzy lokalnej. Ankiety publiczne mają w tym kraju szerokie zastosowanie i dotyczą różnych dziedzin, jak ochrona środowiska, planowanie przestrzenne, urbanistyka, stanowiąc składnik rozpoczętych w 1982 r. i prowadzonych przez wiele lat reform decentralizacyjnych. Przykłady ustaw reformujących administrację we Francji podaje J. Jeżewski, zob.: idem (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 143.

³¹ Zob. H. Izdebski, *Prawo do miasta – perspektywa prawnika*, „Samorząd Terytorialny” 2017, 12, s. 6–18.

niczeniu organów wyspecjalizowanych (sanitarnych, środowiskowych, geologicznych) ma szansę zweryfikować interes publiczny względem pewnych specyficznych obszarów i zagadnień.

Kolejny rozdział (A. Szlachta, *Zasadność obowiązywania na szczeblu krajowym koncepcji określającej kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju*) porusza problematykę, która nieczęsto jest zauważana w nauce prawa. Większość autorów koncentruje się na najniższym poziomie planowania, ogniskując swoje rozważania wokół gminy, jednakże dostrzeżenie korzyści wynikających z koncepcji określającej kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju uważam za udane i potrzebne. Gmina i województwo nie działają przecież w izolacji od ustaleń planowych zapadających na najwyższym poziomie struktury państwowej, choć trudno podważać znaczenie gminy w planowaniu przestrzennym, które uwiarygodniła doktryna prawa administracyjnego i orzecznictwo sądowe formułując zasadę władztwa planistycznego³².

Jako zaletę tego opracowania odnotowuję, że autor bada to zagadnienie w perspektywie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, poczynając od gospodarki centralnie sterowanej, u progu transformacji ustrojowej a następnie integracji europejskiej (na każdym etapie dostrzegając słabe punkty i zagrożenia) aż po kluczowe elementy Nowego Zielonego Ładu Unii Europejskiej. Rolę Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju ukazano z perspektywy kolejnych agend terytorialnych Unii Europejskiej. Autor wyjaśnia, dlaczego koncepcja z 2021 r. nie przystawała do ówczesnej sytuacji geopolitycznej i terytorialnej oraz dostrzega rolę działalności eksperckiej w powstaniu KPZK 2030 oraz ekspozycje aktywność Komitetu PZK PAN. Niewątpliwym atutem artykułu są obszernie wnioski i rekomendacje ukazujące w swej treści rolę planowania długookresowego na poziomie krajowym i europejskim. Choć opracowanie zawiera szereg ponadczasowych konkluzji dotyczących planowania przestrzennego na szczeblu krajowym, żałuję, że autor nie wspomniał, że **z dniem 13 listopada 2020 r. KPZK 2030 stała się dokumentem archiwalnym**. Mocą ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw³³ zmieniono m.in. ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Najważniejszą zmianą było odejście

³² Na temat zasady władztwa planistycznego istnieje bogata literatura, np.: Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 90; T. Bąkowski, *Wpływ przemian ustrojowych w Polsce na prawo zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, 1–2, s. 148 i n.; M. Woźniak, *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego (próba systematyzacji)*, „Rejent” 2011, 6(242), s. 137; I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, 1–2, s. 82 i n.

³³ Dz.U. z 2020 r., poz. 1378.

od długookresowej strategii rozwoju i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju; podstawowym dokumentem strategicznym odnoszącym się do rozwoju kraju stała się od 2020 r. średniookresowa strategia rozwoju kraju, łącząca aspekty społeczne, gospodarcze i przestrzenne³⁴. W ten sposób nastąpiło ujednoczenie i uporządkowanie dokumentów programowych dotyczących polityki rozwoju kraju.

Kolejny artykuł (Ł. Mikuła, *Prawo a nieformalne instrumenty planowania*) stanowi bardzo rzetelnie opracowane studium instrumentów nieformalnych, którego podjęcie przy ogromnym deficycie i niedoregulowaniu tych instrumentów ma swoje solidne uzasadnienie w nauce. Autor trafnie diagnozuje trzy potencjalne płaszczyzny występowania instrumentów nieformalnych. W tych instrumentach upatruje nie konkurencję dla prawnie umocowanego systemu planowania, ale pewną alternatywę i jego uzupełnienie, z czym w pełni się zgadzam. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że planowanie nieformalne, rozwinięte już w krajach Europy Zachodniej, nie jest jeszcze dostatecznie znane i rozpowszechnione w Polsce³⁵, dlatego dobrze się stało, że w książce znalazło się miejsce na ten nieeksplorowany wątek, zwłaszcza w relacji do instrumentów natury prawnej. Planowanie nieformalne nazywane jest też często pozaustawowym, gdyż oznacza dobrowolnie prowadzone procedury planistyczne, nieposiadające ugruntowania w przepisach planistycznych oraz nieposiadające mocy wiążącej. Jest oczywiste, że planowanie nieformalne nie może zastąpić formalnego³⁶. Można w nim jednak doszukiwać się atrakcyjnej jakościowo konkurencji dla planowania formalnego, które jednak zawsze pozostanie dominujące i – przez swoje narzędzia – bardziej skuteczne. Nietrudno jednak dostrzec, że niektóre instrumenty nieformalne (zdefiniowane przez autora jako instrumenty partycypacyjne o charakterze konsultacyjnym) mają również status instrumentów formalnych, a mianowicie wnioski do przyszłego projektu, dyskusja publiczna oraz uwagi do już istniejącego projektu planu miejscowego, które znajdują swoje normatywne odzwierciedlenie w u.p.z.p.

Kolejne opracowanie (M. Załączna, *Rynek nieruchomości i gospodarowanie przestrzenią w ujęciu ekonomii instytucjonalnej*), jak sam tytuł wskazuje, osadzone jest w teorii ekonomii instytucjonalnej, uwzględniającej dorobek różnych dyscyplin naukowych, w tym prawa. Takie ujęcie pozwala na wyjście poza ramy prawa

³⁴ Opinie Biura Analiz Sejmowych, Druk nr 64. Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=64> (dostęp: 13.09.2022).

³⁵ Zob. T. Kaczmarek, *Nieformalne planowanie przestrzenne – przesłanki, cele i instrumenty. Przykład planowania rozwoju obszaru metropolitalnego Poznania*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 2017, 266, s. 77.

³⁶ Ibidem.

i dostrzeżenie innych płaszczyzn gospodarowania przestrzenią wraz z preferowanymi rolami jego uczestników (jak nazywa autorka – graczy). Ponieważ złożoność procesów gospodarczych stanowi istotne zagadnienie również w gospodarce przestrzennej, instytucjonalizm wydaje się obiecującym narzędziem również i dla tej dziedziny wiedzy. Punktem wyjścia dla poszukiwania zbieżności między ekonomią instytucjonalną a gospodarką przestrzenną jest obecnie koncepcja „terytorialnego charakteru rozwoju” skupiona wokół pojęcia „terytorium”, ale też skupionego wokół pojęcia „aglomeracja”. Aglomeracja jest zarówno pojęciem prawnym³⁷, jak i pojęciem faktycznym, pod którym najczęściej rozumiemy obszar spełniający określone cechy: występowanie intensywnej zabudowy i skupisk ludności na określonym terytorium i w określonym czasie, któremu towarzyszy przepływ towarów i wymiana usług. W ujęciu słownikowym aglomeracja oznacza „zespół miast i osiedli, skupionych wokół dużego miasta lub ośrodka przemysłowego”³⁸. W sposób zbliżony do słownikowego, ale i powszechnego rozumienia określenie „aglomeracja” występuje w naukach urbanistycznych³⁹.

Następny artykuł (I. Zachariasz, *Rola opłaty adiacenckiej w systemie gospodarki przestrzennej*) stanowi swoiste „przełamanie” w monografii, albowiem autor sięga do zagadnień szczegółowych. Na samym początku dostrzega rolę prawa w planowaniu przestrzennym, czyniąc zadość intencji redaktora tomu stwierdzeniem, że „podstawową funkcją prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego (...) jest stworzenie podstaw prawnych do nakładania obowiązków i nadawania uprawnień właścicielom gruntów, w związku z ich wykorzystaniem na cele społeczne i gospodarcze”. Autor zgrabnie łączy oś całej monografii (rolę prawa) z aspektami finansowymi, już na samym wstępie poddając krytyce kwestię ponoszenia opłat w zamian za realizację celów publicznych, zwracając uwagę na pozorność systemu finansowania tych celów, opartą na konstatacji, że państwo przysparza obywatelom pewnych korzyści, podczas gdy podatnicy już wcześniej (przed nałożeniem opłaty) partycypują w wytwarzaniu tych dóbr.

³⁷ Pojęcie legalne aglomeracji występuje przede wszystkim w systemie prawa ochrony środowiska, w którym mamy do czynienia przynajmniej z trzema sposobami rozumienia pojęcia „aglomeracja”: w aspekcie ochrony powietrza, w aspekcie ochrony przed hałasem oraz w aspekcie tworzenia systemów kanalizacji zbiorczej.

³⁸ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/aglomeracja;2549040.html> (dostęp: 19.09.2022).

³⁹ Leksykon urbanistyki i planowania przestrzennego wyjaśnia pojęcie aglomeracji następująco: 1) zespół dużych miast połączonych wspólnymi systemami komunikacyjnymi i infrastruktury technicznej; 2) skupisko ludności i zabudowy na stosunkowo niewielkim obszarze, powodujące jego silne zurbanizowanie; 3) obszar o intensywnej zabudowie, charakteryzujący się również dużym zagęszczeniem ludności, przebywającej na danym terenie okresowo lub na stałe; 4) skupisko sąsiadujących ze sobą miast i wsi, które stanowią wspólny organizm poprzez zintegrowanie lub uzupełnianie się form infrastruktury społecznej i technicznej, charakteryzujące się dużym przepływem ludności, zob. P. Saternus, *Leksykon urbanistyki i planowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 14.

Analizę instytucji opłaty adiacenckiej autor rozpoczyna od jej genezy. W literaturze prawa sięga ona do ustawodawstwa pruskiego oraz ustawodawstwa okresu międzywojennego w Polsce⁴⁰. Autor nawiązuje wprawdzie do okresu międzywojennego, ale genezę opłat adiacenckich upatruje w systemie obciążeń finansowych z tytułu korzystania ze środowiska, sięgając do sformułowanej w systemie prawa ochrony środowiska zasady PPP (*polluter pays principle*). Trzeba przyznać, że jest to podejście nietypowe, bowiem wcześniej nie doszukiwano się genezy opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości za dostarczone przez administrację dobra publiczne w systemie opłat za korzystanie ze środowiska. Warto w tym miejscu przypomnieć, że zasada PPP wywodzi się z prawa międzynarodowego i „związana jest jedynie z kosztami działań prewencyjnych i walki z zanieczyszczeniami. Koszty te dotyczą działań przedsięwziętych przez zanieczyszczającego lub na jego rzecz, przez świadczących usługi, np. takie jak oczyszczanie, eliminacja odpadów”⁴¹. Z kolei ustawa – Prawo ochrony środowiska formułuje *expressis verbis* w art. 7 zasadę „zanieczyszczający płaci”, stanowiąc, że „Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia”, jak również „Kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu”⁴². Zdaniem P. Korzeniowskiego instrumentami realizacji zasady „zanieczyszczający płaci” stosowanymi przez administrację publiczną są normy i opłaty. Te ostatnie jako instrument ekonomiczny, powinny być stosowane zgodnie z właściwą procedurą administracyjną, odpowiednio do wielkości emitowanego zanieczyszczenia. Głównymi kosztami ponoszonymi przez zanieczyszczającego są koszty prewencyjne zapobiegania zanieczyszczeniom. Jest on zobowiązany do ponoszenia tzw. kosztów niezbędnych, polegających na wyrównaniu szkód, a także kosztów dodatkowych, wynikających z administracyjno-prawnych obowiązków podmiotu⁴³. Mając na uwadze powyższe można powiedzieć, że upatrywanie genezy opłat adiacenckich w zasadzie PPP nie znajduje pełnego uzasadnienia, albowiem zasada ta dotyczy realnych i potencjalnych kosztów usuwania zanieczyszczeń. Wprawdzie ma odbicie w systemie opłat i kar z tytułu zanieczyszczenia środowiska, jednak upatrywanie w niej genezy opłaty adiacenckiej uważam za daleko idące, doceniając odwagę autora w konstruowaniu tego rodzaju dygresji.

W tym rozdziale przedstawiono też przyczyny nakładania ciężarów publiczno-prawnych oraz historyczne uwarunkowania opłaty adiacenckiej. W opracowaniu znajdziemy również uzasadnienie aksjologiczne nakładania opłaty adiacenckiej

⁴⁰ Tak np. M.A. Ziniewicz, *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, Warszawa 2012, s. 87–88.

⁴¹ Zob. M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 70–72.

⁴² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.

⁴³ Zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 432.

sięgające konstytucyjnej zasady dobra wspólnego i wywodzącej się z niej zasady sprawiedliwości społecznej. Z tej ostatniej z kolei autor wywodzi zasadę sprawiedliwości urbanistycznej, którą rozpatruje w trzech aspektach, zależnie od tego, w jakim położeniu względem użytkowników przestrzeni jest władza publiczna. W relacji do ekwiwalentności opłaty adiacenckiej autor prezentuje funkcje tej opłaty już w tym miejscu zapowiadając późniejszą odpowiedź na pytanie, w jaki sposób prawnie uregulować opłatę adiacencką, aby była ona ekwiwalentna w stosunku do faktycznych kosztów dostarczanych przez administrację usług i dóbr. Prezentowane wyniki badań i wnioski mogą stanowić z powodzeniem rekomendację dla ustawodawcy.

Kolejne dwa opracowania dotyczą materialnoprawnych aspektów planowania przestrzennego: dziedzictwa kulturowego, zabytków, środowiska i przyrody. Pierwszy z nich (A. Tomczak, M.J. Nowak, *Prawo vs. ochrona komponentów zabytkowego krajobrazu kulturowego w procesie kształtowania przestrzeni*) stawia sobie za cel określenie roli regulacji prawnych w zakresie ochrony komponentów krajobrazu w procesie planowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Już na samym początku czytelnik otrzymuje garść definicji (języka prawnego i prawniczego) ściśle związanych z przedmiotem badań, jak: krajobraz kulturowy, zabytek (w tym ruchomy i nieruchomy), układ urbanistyczny, układ ruralistyczny, oraz definicji mających znaczenie dla postrzegania porządku w krajobrazie (ład przestrzenny, krajobraz, krajobraz priorytetowy, a nawet dobro wspólne). Umiejętne i dojrzałe prowadzenie badań naukowych w obszarze nauk prawnych zasada się nie tylko na poprawnym posługiwaniu się pojęciami, ale i ich prawidłowym relatywizowaniu wobec instytucji prawnych, i to znajdujemy w opracowaniu. Artykuł stanowi przegląd form ochrony zabytków, podzielonych na formy operacyjne (wpis do rejestru, parki kulturowe, pomniki historii) oraz formy planistyczne (ochrona obszarowa, ochrona punktowa). Autorzy proponują interesujący model ochrony krajobrazu kulturowego oparty na postulacie „myślenia strefą”, niedostrzegany dotąd w naukach prawnych. Wierzą, że formalne uszczegółowienie zasad i metod ich ochrony pozwoli na zbudowanie jednolitego systemu ochrony krajobrazów kulturowych. Artykuł uwzględnia perspektywę zawartą w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej we Florencji 20 października 2000 r. pod auspicjami Rady Europy⁴⁴, jednakże na temat EKK poczyniono krótką dygresję. Warto odnotować, że Konwencja jest aktem prawa międzynarodowego w całości dedykowanym problematyce krajobrazu, a akcenty kulturowe przenikają przez całą jej treść. Już w preambule podkreślono, że krajobraz pełni ważną rolę w dziedzinie kultury, ekologii i w sprawach społecznych. Przyczynia się do tworzenia kultur lokalnych

⁴⁴ Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

i jest podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Zdaniem M. Roe Konwencja prezentuje holistyczne podejście do krajobrazu kulturowego, immanentnie związane ze zrównoważonym rozwojem odnoszonym do środowiska, kultury i nauki⁴⁵. Zgadzam się z autorami, że wartości kulturowe wymagają ochrony na etapie planowania przestrzennego z uwzględnieniem szeregu innych regulacji prawnych. Na poziomie ustawodawczym podjęto próbę ochrony krajobrazu kulturowego poprzez wprowadzenie do porządku prawnego wielu przydatnych narzędzi prawnych, skierowanych do władz regionalnych i lokalnych, za pomocą których władze te mogą podejmować działania władcze na rzecz ochrony, zarządzania i planowania krajobrazu kulturowego (uchwała krajobrazowa, audyt krajobrazowy, parki kulturowe itd.). Planowanie przestrzenne, czy szerzej planowanie jest najlepszym etapem ochrony publiczno-prawnych elementów przestrzeni.

Drugie z zagadnień o materialnoprawnej konotacji dotyczy ochrony środowiska i przyrody w planowaniu przestrzennym (R. Giedych, *Prawo a ochrona środowiska i przyrody w planowaniu przestrzennym*). Tytuł opracowania pozwala na konstatację, że autorka rozłącznie traktuje środowisko i przyrodę, o czym świadczy spójnik „i”. Tymczasem przyroda jest częścią środowiska, biorąc pod uwagę definicję środowiska zawartą w art. 3 pkt 39 ustawy – POŚ. Również treść opracowania pozwala na ustalenie, że w głównej osi znajduje się przyroda, w tym zieleń, nie zaś pozostałe sektory ochrony środowiska (powietrze, woda, grunty leśne itd.). Atutem opracowania jest wykazanie relacji pomiędzy ochroną środowiska i przyrody a planowaniem przestrzennym oraz podkreślenie znaczenia środków administracyjno-prawnej regulacji, jak zakazy, nakazy i ograniczenia. Warto zaznaczyć, że pojęcie ograniczeń wiąże się ze sferą prawa własności i mogą one polegać na uszczupleniu lub zmodyfikowaniu prawa własności w ten sposób, że właściciel nie będzie mógł korzystać ze swojego prawa w dotychczasowy sposób. Z kolei nakazy i zakazy w ochronie środowiska to środki administracyjno-prawne znajdujące się w szerszej grupie instrumentów nakazowo-władczych, które stosuje się bądź łącznie z innymi instrumentami regulacyjnymi, np. standardami lub pozwoleniami⁴⁶, bądź rozłącznie w celu wprowadzenia reglamentacji administracyjnoprawnej ze względu na ochronę określonego elementu środowiska.

Wymagania ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym – na gruncie ustawy – p.o.ś. – sprowadzają się do formułowania pewnego rodzaju ograniczeń, związanych z występowaniem obszarów specjalnych. Ograniczenia te uwzględnia

⁴⁵ Zob. M.H. Roe, *The European Landscape Convention: a revolution in thinking about 'cultural landscapes'*, "Journal of Chinese Landscape Architecture" 2007, 23(143), p. 10–15.

⁴⁶ Zob. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 77–78.

się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz wydawanej w sytuacji braku planu miejscowego decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 73 ustawy p.o.ś.). Wynikają one z: ustanowienia form ochrony przyrody i ochrony uzdrowiskowej, utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych, wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją, ustalenia stref ochronnych ujęć wody, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych.

W artykule wyeksponowano – powołując się na literaturę głównie z obszaru nauk pozaprawnych⁴⁷ – rolę instrumentów planowania przestrzennego dla zapewnienia ciągłości procesów przyrodniczych oraz optymalnych warunków życia człowieka. Sporą część opracowania stanowi charakterystyka korytarzy ekologicznych jako swoistej formy ochrony przyrody, która została przedstawiona w aspekcie komparatystycznym. Dalsza część dotyczy zieleni na terenach zurbanizowanych. Ochrona różnorodności biologicznej w planowaniu przestrzennym nie jest zbyt często przedmiotem rozważań, dlatego też dobrze się stało, że problematyka ta znalazła swoje miejsce w opracowaniu⁴⁸.

Monografię wieńczy rozdział stanowiący zbiór postulatów pod adresem ustawodawcy na temat pandemii Covid-19 wobec miejskiej polityki przestrzennej (M.J. Nowak, P. Lorens, P. Mickiewicz, *Prawne uwarunkowania miejskiej polityki przestrzennej a pandemia Covid – 19*). Wskazano w nim na trudności związane z przyjmowaniem lokalnych instrumentów zagospodarowania w czasie obowiązywania stanu epidemii, jak i zagrożenia wynikające zwłaszcza z art. 12 i 12b ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19⁴⁹. Opracowanie stanowi bardzo skrupulatny przegląd krajowej i zagranicznej literatury zawierającej postulaty dotyczące polityk przestrzennych. Przedstawiono w nim kierunki zmian w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Epidemia COVID-19 ma charakter epizodyczny (w tym sensie, że nie często mamy do czynienia za stanem epidemii), ale warto wypracować – jak czynią to autorzy, podkreślając dynamikę tego zjawiska – rozwiązania prawne, zarówno proceduralne, jak i materialnoprawne pozwalające podmiotom polityk przestrzennych na szybką i adekwatną reakcję w warunkach epidemicznych. Zwrócono uwagę na rozwój zielonej infrastruktury i uwypuklenie potrzeby popra-

⁴⁷ W literaturze prawa rolę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ochronie środowiska opisywał J. Stelmasiak, zob. idem, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.

⁴⁸ Jednym z nowszych opracowań na ten temat jest książka A. Kaźmierskiej-Patrzyckiej, *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019.

⁴⁹ Przepisy te obowiązywały od dnia 8 marca do dnia 5 września 2020 r., ale – jak zaznaczyli autorzy – zdążyły uruchomić ponad 500 prób realizacji inwestycji z pominięciem przepisów planistycznych i prawa budowlanego.

wiania walorów środowiskowo-przyrodniczych w miastach, co w warunkach epidemicznych odgrywa nieocenioną rolę w sferze poprawy komfortu życia ludzi, przede wszystkim w miastach. W związku z wystąpieniem na terytorium RP koronawirusa SARS-CoV-2 funkcjonowanie samorządu terytorialnego niewątpliwie zostało wystawione na próbę. Świadczenie podstawowych usług publicznych przez samorząd musi cechować się ciągłością, także w warunkach epidemicznych. *Ratio legis* regulacji specjalnych było zapewnienie nieprzerwanego i niezakłóconego wykonywania zadań publicznych. W podsumowaniu zawarto szereg cennych wskazówek dotyczących dostosowania regulacji prawnych ze sfery planowania przestrzennego do nowej sytuacji sanitarno-epidemiologicznej.

Praca od strony formalnej została sporządzona z poszanowaniem zasad prawidłowej redakcji. Co się tyczy warstwy metodologicznej, autorzy stosowali niemal wszystkie istotne z punktu widzenia nauk prawnych metody na czele z metodą dogmatyczną (analityczno-prawną). Wartością dodaną analizy jest wykorzystanie metody komparatystycznej i historycznej – obydwie z pewnością wzbogacają walor pracy.

Podsumowanie

Przechodząc do konkluzji, recenzowana monografia wieloautorska jest opracowaniem o wysokich walorach naukowych, poruszającym zagadnienia doniosłe teoretycznie i nośne praktycznie. Stawiane w pracy pytania badawcze, tezy główne i cząstkowe, wnioski i rekomendacje *de lege lata* i *de lege ferenda* są twórcze i prezentują wysoki poziom argumentacji prawniczej. Pracę można traktować jako przyczynek do zmian prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ponadto zarówno lektura pracy, jak i wybór tematu książki świadczą o umiejętności koncentrowania się na tym, co atrakcyjne naukowo i możliwe do wykorzystania w praktyce.

Podniesione przeze mnie wątki polemiczne i ewentualne uwagi krytyczne poczytuję jako rozpoczęcie dyskursu naukowego na temat dotąd niezbadany w takiej konwencji (mam na myśli wspomniany na wstępie styk nauk prawnych i pozaprawnych). Praca stanowi rzetelne i zgodne z zasadami pragmatyzmu naukowego opracowanie, poglądy są naukowo nośne i dobrze uzasadniane. Z czystym sumieniem polecam lekturę książki wszystkim zainteresowanym szeroko pojętym „prawem planistycznym” oraz tym, którzy preferują pogranicza nauk prawnych i pozaprawnych.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Wpływ przemian ustrojowych w Polsce na prawo zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, 1–2.
- Bąkowski T. (red.), *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, Gdańsk 2020.
- Chojnacka, I., *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, 1–2.
- Górski M., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Izdebski H., *Prawo do miasta – perspektywa prawnika*, „Samorząd Terytorialny” 2017, 12.
- Izdebski H., *Interes publiczny a interes prywatny. Uwagi na tle legalnej definicji interesu publicznego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] T. Giaro (red.), *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, Warszawa 2012.
- Jeżewski J., [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999.
- Kaczmarek T., *Nieformalne planowanie przestrzenne – przesłanki, cele i instrumenty. Przykład planowania rozwoju obszaru metropolitarnego Poznania*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 2017, 266.
- Kalisz A., Zienkiewicz A., *Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu*, Warszawa 2009.
- Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2004.
- Korczak J., *Reglamentacja korzystania z dóbr publicznych w działalności prawotwórczej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014.
- Korybski A., *Alternatywne rozwiązywanie sporów w USA. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 1993.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Kulesza M., *Gminne planowanie przestrzenne a inwestycje prywatne*, [w:] H. Bauer, et al. (red.), *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego: dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów Poznań, 8–12 września 1997 roku: referaty i głosy w dyskusji*, Poznań 1999.
- Łętowski J., *Prawodawstwo w czasach konfliktu*, „Państwo i Prawo” 1990, 5.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004.
- Opinie Biura Analiz Sejmowych, Druk nr 64. Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=64> (dostęp: 13.09.2022).
- Ostrowska A., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020.

- Parchomiuk J., *Konflikt dóbr i wartości chronionych w prawie administracyjnym na przykładzie nadużycia władztwa planistycznego gminy*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014.
- Roe M.H., *The European Landscape Convention: a revolution in thinking about 'cultural landscapes'*, „*Journal of Chinese Landscape Architecture*” 2007, 23(143).
- Samuelson P., *The Pure Theory of Public Expenditure*, „*Review of Economics and Statistics*” 1954.
- Saternus P., *Leksykon urbanistyki i planowania przestrzennego*, Warszawa 2013.
- Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/aglomeracja;2549040.html> (dostęp: 19.09.2022).
- Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.
- Szwajdler W., *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna*, Toruń 1995.
- Tabernacka M., *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009.
- Woźniak M., *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018.
- Woźniak M., *Wstęp*, [w:] M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014.
- Woźniak M., *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego (próba systematyzacji)*, „*Rejent*” 2011, 6(242).
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
- Ziniewicz M.A., *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, Warszawa 2012.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2009 r., II OSK 424/09, LEX nr 561947.
- Wyrok NSA z dnia 20 września 2017 r. II OSK 2304/16, LEX nr 2412713.
- Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2019 r. II OSK 76/18, LEX nr 2749208.