

BARTOSZ MAJCHRZAK

**RECENZJA KSIĄŻKI A. FOGEL,
PRAWNA OCHRONA PRZYRODY W LOKALNYM
PLANOWANIU PRZESTRZENNYM, WARSZAWA 2011**

Recenzowana publikacja potwierdza tezę o rosnącym zainteresowaniu przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego zagadnieniami aksjologii tej gałęzi prawa¹. Podstawowy walor tego typu prac polega na tym, że rozważania w nich zawarte charakteryzują się względną „odpornością” na zmiany stanu prawnego. Prowadzenie wywodu w płaszczyźnie aksjologicznej gwarantuje – w istotnej mierze – uniwersalność prezentowanych konstatacji, które odnoszą się do fundamentalnych założeń systemu prawnego (służącego realizacji wartości i rozstrzyganiu konfliktów między nimi). Ma tego świadomość również Autorka niniejszej książki, stwierdzając: „[z]amiarem przyjętym w pracy było przedstawienie wniosków możliwie uniwersal-

¹ Zob. np. S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 633 i n.; *Wartości w planowaniu przestrzennym*, pod red. Z. Cieślaka, A. Fogel, Warszawa 2010, *passim*.



nych, które mogą być przydatne (...) w razie znaczącej zmiany systemu planowania przestrzennego” (s. 217).

W mojej ocenie, na tle innych opracowań o podobnej tematyce monografia Pani Dr Anny Fogel odznacza się oryginalnym podejściem do badanej problematyki. Planowanie przestrzenne zostało ukazane jako płaszczyzna konfliktu wartości agregowanych przez pojęcia interesu publicznego i interesu indywidualnego (jednostki). Właśnie owa szczególna „gra interesów” stanowi oś naukowej refleksji, determinuje dobór kwestii szczegółowych poddanych analizie oraz ich uporządkowanie w ramach rozdziałów i podrozdziałów.

Dosyć skromnie określony jeden z podstawowych celów recenzowanej pracy („usystematyzowanie aktualnej wiedzy, a następnie wyciągnięcie wniosków dotyczących istoty wzajemnych zależności w prawnych uwarunkowaniach ochrony przyrody i planowania przestrzennego na poziomie lokalnym, a także relacji w tej materii między władztwem administracji i ochroną jednostki” – s. 12) nie zapowiada niezwykle interesującej jej zawartości. Dowodem prawdziwości tej konkluzji jest chociażby skutecznie wykazana teza główna rozprawy, którą stanowi stwierdzenie, że ochrona przyrody w systemie planowania przestrzennego, w tym lokalnego, jest zadaniem immanentnie i trwale wyznaczonym przez układ wartości i norm zogniskowanych przez konstytucyjne zasady zrównoważonego rozwoju i proporcjonalności, którego realizacja z istoty swojej wpływa na zakres i treść władztwa planistycznego gminy oraz niezbędne ograniczenia praw i wolności jednostki (s. 215).

W konsekwencji zasygnalizowanego wyżej celu opracowania Autorka stosuje adekwatną metodologię. Dominującą jest metoda prawno-dogmatyczna polegająca na „studium prawnym”, które – biorąc za podstawę prawo administracyjne pozytywne – wyklada je systematycznie, to jest w porządku logicznego ugrupowania materiału prawnego, i stara się usunąć ewentualne luki i sprzeczności². Istotny element stanowi również aspekt aksjologiczny badanych regulacji prawnych, w tym wskazanie mechanizmów pozwalających we właściwy sposób



² Por. E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922, s. 17.

identyfikować i wyważać wartości zasługujące na ochronę prawną.

W kontekście poprawności merytorycznej publikacja zasługuje na wysoką ocenę. Autorka nie unika formułowania własnych (odmiennych) poglądów w kwestiach, które albo zostały już – jak się wydawało – dostatecznie wyjaśnione w piśmiennictwie i judykaturze albo dotychczas nie stały się przedmiotem należytej uwagi. W tym zakresie trzeba podkreślić, że prezentowane stanowisko jest zawsze należycie umotywowane, a przez to mieści się w granicach wyznaczonych dopuszczalnym dyskursem naukowym. Z tego punktu widzenia zaaprobować należy przykładowo sugestię wyróżnienia tzw. „przestrzennych form ochrony przyrody”, będących propozycją modyfikacji – na potrzeby rozważań z zakresu problematyki planowania przestrzennego – tradycyjnie przyjmowanego w doktrynie podziału form ochrony przyrody na obszarowe i indywidualne (s. 19 i nast.). Kolejny przykład rzetelności naukowej to przekonujące rozważania dotyczące problemu istnienia publicznego prawa podmiotowego obejmującego żądanie przeznaczenia nieruchomości na cele budowlane (tzw. „wolność zabudowy”, ale analizowana w odniesieniu do fazy ustalania sposobów zagospodarowania terenu – zob. s. 135 i nast.). Z moją akceptacją spotyka się również teza Autorki o dopuszczalności ustanowienia w planach ochrony obszarów chronionych dodatkowych ograniczeń zabudowy w stosunku do tych, które wynikają z art. 15 ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³ (s. 207 i nast.).

Jednoznacznie pozytywna ocena recenzowanej książki nie wyklucza kilku sugestii, których uwzględnienie – w mojej ocenie – podniosłoby jeszcze i tak już dostatecznie wysoki poziom opracowania.

W płaszczyźnie terminologicznej zasadne byłoby jaśniejsze określenie relacji znaczeniowych między kluczowymi pojęciami używanymi w pracy, t.j.: wartość, interes i zasada prawa. W tym kontekście pożądana byłaby również argumentacja uzasadniająca to, dlaczego Autorka – z pewnością w ramach przysługują-

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.



cej Jej swobody twórcy – zdecydowała się zasadniczo na posługiwanie się określeniem „wyważanie interesów” (np. s. 62 i 66), a nie „wyważanie wartości” (choć ten zwrot pojawia się np. na s. 12). Niejako z natury rzeczy swoiste „pierwszeństwo” przysługuje waznieniu wartości, ponieważ mają one zawsze charakter pierwotny w stosunku do interesów chronionych prawem. Bowiern u podstaw objęcia ochroną prawną interesu faktycznego jednostki lub zbiorowości leży uprzednio założona przez ustawodawcę wartość, a co za tym idzie również konflikt wymagający dokonania „ważenia” pierwotnie dotyczy wartości⁴. W tym zakresie sugerowałbym sięgnięcie do niezwykle ważnej (niestety niezauważonej przez doktrynę) publikacji Z. Cieślaka pt. „Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe” (Warszawa 1992), w której Autor analizuje tzw. „mechanizm dostosowania układu administracyjnego do otoczenia” i „mechanizm rachunku aksjologicznego”.

Nawiązując do powyższej uwagi należy zauważyć również, że definicja zasad prawa przyjęta przez Autorkę („ogólne, nadrzędne dyrektywy, posiadające określoną treść normatywną – na ich podstawie można wywodzić obowiązek lub uprawnienie określonych podmiotów” – s. 71), nie eksponuje tego elementu, który wydaje się mieć fundamentalne znaczenie w ramach prowadzonych rozważań. Moim zdaniem, warto zauważyć następującą prawidłowość: zasady prawa nie formułują obowiązku określonego zachowania w danych okolicznościach, lecz nakazują realizację wartości⁵. Zatem podstawową funkcją zasad jest wskazanie wzoru postępowania wywodzonego bezpośrednio z treści wartości objętej ochroną prawną. Innymi słowy, pominięcie w recenzowanej książce motywacji dotyczącej zasadności wprowadzenia triady pojęć (wartość, interes, zasada prawa) może skutkować powstaniem wątpliwości dotyczącej tego, czy

⁴ Oczywiście nie można nie zauważyć, że w płaszczyźnie normatywnej wyważaniu podlegają interesy, na co wskazuje chociażby art. 7 *in fine* ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁵ Zob. M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 1, s. 47–48.



w istocie cały wywód nie mógłby być prowadzony w ramach odwołania się do jednej tylko kategorii, a mianowicie – wartości.

Niewątpliwie cennym spostrzeżeniem zawartym w pracy jest identyfikacja reguł wskazujących pożądaną przez prawodawcę – tak konstytucyjnego, jak i zwykłego – kierunek stanowienia i stosowania prawa w odniesieniu do ochrony przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym. W tym zakresie Autorka wyróżnia zasady: zrównoważonego rozwoju, demokratycznego państwa prawnego, ochrony zintegrowanej (kompleksowości), przezorności, prewencji, planowości, ładu przestrzennego, ochrony innych wartości wysoko cenionych (rozdział IV), proporcjonalności (rozdział V) i władztwa planistycznego gminy (rozdział VI). Katalog ten odczytuję jako zbiór wytycznych związanych z „wyważaniem interesów prywatnych i interesu publicznego” w planowaniu przestrzennym. Dodatkowo uważam za zasadne jego uzupełnienie w szczególności o zasadę dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji⁶). Jak bowiem podnosi się w literaturze, jej wprowadzenie do ustawy zasadniczej „podkreśla potrzebę odpowiedniego wyważenia i takiego zbilansowania konieczności ochrony praw jednostkowych i zbiorowych z koniecznością zapewnienia odpowiedniego funkcjonowania życia społecznego, aby «dobre wspólne» mogło być realizowane”⁷. Tym samym również z zasady dobra wspólnego należy wyprowadzać dyrektywy dotyczące wyważania wartości przez organy stanowiące i stosujące prawo o lokalnym planowaniu przestrzennym. Na konsekwencje wynikające z art. 1 Konstytucji, a dotyczące kierunku rozstrzygania kolizji wartości przez prawodawcę zwrócił uwagę w szczególności sędzia Z. Cieślak w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2011 r. o sygn. Kp 7/09⁸.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷ M. Zubik, *Refleksje nad „dobrem wspólnym” jako pojęciem konstytucyjnym*, [w:] *Prawo a polityka. Materiały z konferencji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, która odbyła się 24 lutego 2006 roku*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2007, s. 401.

⁸ OTK ZU 2011, nr 3/A, poz. 26; por. też niezwykle interesującą monografię M. Piechowiaka, *Dobre wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.



Ostatnia wątpliwość dotyczy określenia charakteru prawnego planów ochrony obszarów chronionych. Zdaniem Autorki, ustalenia w nich zawarte nie mają mocy bezpośredniego obowiązywania wobec wszystkich podmiotów, w tym właścicieli nieruchomości (s. 204). Ich skuteczność *erga omnes* zależy od ustanowienia przez właściwe organy przepisów zawierających normy powszechnego stosowania (tamże). Dalej Autorka stwierdza, że normy zawarte w planie ochrony, w ustaleniach do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, są zatem „normami o odroczonym stosowaniu”, przy czym wprowadzone w ustawie o ochronie przyrody pojęcie „ustaleń do planów miejscowych” należy interpretować rozszerzająco, identyfikując ich skuteczność również w stosunku do decyzji o warunkach zabudowy (s. 206). Na tym tle, po pierwsze, nie zgadzam się z tezą, że normatywne ustalenia do planów miejscowych wynikające z planów ochrony nie mają waloru powszechnego obowiązywania; za takim ich charakterem przemawiają zarówno argumenty formalne, jak i merytoryczne (szerzej pisałem o tym w głosie do wyroku WSA w Białymstoku z 24 stycznia 2008 r. o sygn. II SA/Bk⁹). Po drugie zaś, we wskazanym *passusie* dostrzec można pewną niespójność rozumowania: powyższe ustalenia nie obowiązują *erga omnes*, a jednocześnie stanowią podstawę wydania decyzji o warunkach zabudowy kształtującej sytuację prawną jednostki usytuowanej „na zewnątrz” aparatu administracyjnego. W mojej ocenie, to ostatnie sformułowanie wskazuje na „klasyczną” cechę aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Pomimo tych kilku uwag o charakterze polemicznym (wynikających z występowania naturalnych różnic poglądów osób biorących udział w dyskursie) ogólna konkluzja po lekturze książki Pani Dr Anny Fogel jest następująca: recenzowana praca zasługuje na szczególną uwagę i powinna stać się znaczącą pozycją w dorobku polskiej doktryny prawa administracyjnego (w szczególności prawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz prawa ochrony środowiska).



⁹ „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2010, nr 1–2, s. 273–276.