

JUSTYNA MIELCZAREK-MIKOŁAJÓW

ORCID: 0000-0001-8706-2930

Uniwersytet Wrocławski

justyna.mielczarek-mikolajow@uwr.edu.pl

Recenzja: Zbigniew Leoński,
Marek Szewczyk, Maciej Kruś,
*Prawo zagospodarowania przestrzeni**

Połączenie problematyki zagospodarowania i planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami oraz prawa budowlanego tworzy interesującą i ściśle powiązaną ze sobą przestrzeń badawczą. Wniosek ten wynika z lektury „Prawa zagospodarowania przestrzeni” autorstwa Zbigniewa Leońskiego, Marka Szewczyka oraz Macieja Krusia, w której dodatkowo zawarto analizę decyzji środowiskowej. Choć sam tytuł recenzowanej publikacji sugeruje zainteresowanie autorów jedynie problematyką zagospodarowania przestrzennego, to już lektura kolejnych jej stronnic skłania do przyjęcia odmiennego stanowiska. Nie dziwi fakt, że tak kompleksowe dzieło powstało właśnie w Uniwersytecie Poznańskim, gdyż uczelnia ta od wielu lat należy do jednego z głównych ośrodków naukowych we wskazanej tematyce¹. Ponadto przyjęcie tak szerokiej perspektywy badawczej² uzasadnia wybór podstawowej problematyki pracy, jaką jest „analiza

* Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.

¹ Zob. na przykład M. Zimmermann, *Wywłaszczenie: studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933; J. Słoniński, *Zasada generalnego wykonawcy w inwestycjach budowlanych*, Poznań 1971; C. Krawczyk, *Prawo budowlane na ziemiach polskich od połowy XVIII wieku do 1939 roku*, Poznań 1975; *Komunalizacja mienia Skarbu Państwa w świetle orzecznictwa Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej*, przedm. i zagadnienia wprowadzające M. Szewczyk, oprac. A. Kałużny, Poznań 1995; Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002; L. Mierzejewska, M. Wdowicka, *Contemporary Problems of Urban and Regional Development*, Poznań 2011; *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa gospodarki przestrzeni*, red. W. Ratajczak, M. Szewczyk, J. Weltrowska, Poznań 2017.

² Choć trzonem pracy są przepisy wymienionych ustaw, to znaczący z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst. jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.,

publicznoprawnej ingerencji w wykonawstwie uprawnień właścicielskich względem nieruchomości” (s. 33). Ustalenie wspomnianego zadania badawczego implikuje złożoność analizowanej tematyki oraz podjęcie konkretnych problemów teoretycznych i praktycznych z tak zwanego pogranicza prawa administracyjnego (na przykład s. 695–702), którego występowanie coraz częściej jest eksponowane w literaturze³.

Recenzowana monografia jest drugim wydaniem publikacji o tym samym tytule — pierwsze ukazało się w 2012 roku — i w stosunku do poprzedniego wydania zawiera aktualizację przedstawionego w niej stanu prawnego oraz poszerzenie podejmowanych rozważań o środowiskową ocenę przedsięwzięcia w systemie prawa. Jest to przede wszystkim rezultat przyjętych regulacji unijnych i obowiązku dostosowania prawa polskiego do tych unormowań. O dynamice zmian w polskim prawie w wymienionym zakresie świadczy, jak podkreślają autorzy, choćby dziesięciokrotna nowelizacja u.p.z.p. już w samym 2015 roku (s. 35).

Systematyka pracy jest przejrzysta. Recenzowane dzieło składa się z pięciu części⁴, każda z nich zaś dzieli się następnie na rozdziały i podrozdziały, co daje w efekcie rozbudowaną, trzystopniową strukturę monografii, dowodząc także stopnia szczegółowości opracowania poszczególnych zagadnień, będących przedmiotem każdego z elementów w niej wyróżnionych (s. 5–25).

Pierwsza część dotyczy zaprezentowania problematyki planowania przestrzennego z perspektywy historycznej, w której autorzy przedstawiają genezę planowania przestrzennego oraz rozwój regulacji prawnych w Polsce (s. 39–61). Choć samo przedstawienie historycznego podejścia do tematyki planowania przestrzennego należy uznać za cenne w zrozumieniu ewolucji i obecnych kierunków zmian w tym zakresie, to jednak wydaje się, że fragment obejmujący wspomnianą genezę został potraktowany zbyt lakonicznie, co w konsekwencji doprowadza miejscami do prowadzenia narracji z wyłączeniem chronologicznej logiki,

dalej: u.p.z.p.), z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (tekst. jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 z późn. zm., dalej: u.p.b.) oraz z dnia 21 sierpnia 1997 roku ustawy o gospodarce nieruchomościami (tekst. jedn. z 2020 r. poz. 65, dalej: u.g.n.), to jednak w monografii zostały uwzględnione przepisy również wielu innych aktów prawnych, w tym między innymi ustaw z dnia 28 września 1991 roku o lasach (tekst. jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 6), z dnia 3 lutego 1995 roku o gruntach rolnych i leśnych (tekst. jedn. z 2017 r. poz. 1161), z dnia 9 czerwca 2011 roku Prawo geologiczne i górnicze (tekst. jedn. z 2019 r. poz. 868 z późn. zm.).

³ S. Fundowicz, *Dychotomiczny podział prawa*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2; F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 16; J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, seria A, nr 164, Wrocław 1974; *Współczesne problemy prawa publicznego i prawa prywatnego*, red. P. Bieś-Srokosz, M. Mazgaj, Częstochowa 2016; *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018; *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019.

⁴ Poprzednie wydanie z 2012 roku nie zawierało części drugiej dotyczącej wspomnianej już środowiskowej oceny przedsięwzięcia w systemie prawa.

a także jednocześnie prezentacji zmian regulacji prawnych na ziemiach polskich i poza jej obszarem, powodując tym samym brak płynnego przejścia do rozdziału obejmującego analizę rozwoju regulacji prawnych w Polsce, którą z kolei należy uznać za klarowną i wyczerpującą. Za warte podkreślenia należy ocenić krytyczne przedstawienie zmian zapoczątkowanych w 2011 roku, których — w ocenie autorów — dalsze wdrożenie będzie prowadzić do naruszenia praw słuszenie nabytych, co dodatkowo spowoduje kolizję z zasadą państwa prawnego (s. 61).

Jak już wspomniano, druga część monografii jest nowością w porównaniu do poprzedniej edycji i dotyczy środowiskowej oceny przedsięwzięcia, co, jak podkreślają autorzy, jest wyrazem coraz większego znaczenia, jakie wywierają sprawy środowiskowe na rozwiązania prawne w zakresie planowania i gospodarowania przestrzennego (s. 65–195). W tym celu Leoński, Szewczyk i Kruś podjęli szerokie rozważania zarówno pierwotnego, jak i wtórnego prawa organów Unii Europejskiej, uzupełniając je następnie właściwie dobranym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Po tej analizie zwrócili z kolei uwagę na regulacje prawa krajowego. Właściwie zachowana kolejność, uwzględniająca relację prawa unijnego w stosunku do prawa polskiego, pozwala czytelnikowi na pełne zrozumienie przekazywanej treści. Niezwykle interesujący jest wątek zaprezentowany w rozdziale drugim tej części, dotyczący stosowania zasady zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do realizacji prywatnych inwestycji budowlanych, opowiadając się za szerokim rozumieniem tej zasady, w ślad za przytoczonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i poglądami doktryny (s. 113–119). W dalszej rozważaniach nie brakuje analizy przepisów ustawy z dnia 3 listopada 2008 roku o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowiska⁵, która reguluje kwestie związane między innymi z właściwością organów do wydawania decyzji środowiskowych, procedurą jej podejmowania czy treścią, którą powinna zawierać. Choć zapewne użyteczne z punktu widzenia praktyki byłoby szersze zbadanie przynajmniej niektórych regulacji tej ustawy dotyczących przede wszystkim art. 71–80, to na pełną aprobatę zasługuje bezpośrednie odniesienie prowadzonych rozważań do niektórych przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku kodeksu postępowania administracyjnego⁶, dając tym samym pełniejszy obraz wątków materialnoprawnych i proceduralnych. Dodatkowym wzbogaceniem zawartej w niej treści jest jej uzupełnienie licznymi przykładami literatury i orzecznictwa.

Szczegółowa analiza przepisów u.p.z.p. jest przedmiotem trzeciej części monografii (s. 199–425). Choć pewne zastrzeżenie budzi stosowanie pojęcia szczebla w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego (s. 203, 224–225),

⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 z późn. zm.

⁶ Tekst. jedn. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.

z uwagi przede wszystkim na ich konstytucyjnie ustanowioną samodzielność⁷, to trzeba obiektywnie przyznać, że nie jest to odosobniony przykład stosowania tego określenia w literaturze. Pomimo tej terminologicznej uwagi należy zgodzić się co do funkcjonowania trójstopniowego⁸, spójnego systemu aktów planowania przestrzennego, postrzeganego w różnym aspekcie (s. 204–207). W dalszej kolejności zwraca uwagę dość obszerna analiza aktów planowania przestrzennego oraz innych aktów kształtujących zagospodarowanie przestrzeni, z uwzględnieniem procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (s. 223–334). Niedosyt czytelnika budzi pominięcie w opracowaniu regulacji prawa unijnego, w tym prawa pierwotnego i wtórnego, oraz prawa międzynarodowego, wiążącego RP. Za wartość dodaną tej części należy uznać natomiast zwrócenie uwagi na skutki uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym przede wszystkim w zakresie wykonywania praw majątkowych i niemajątkowych (na przykład s. 335–348) czy też problemu z odkodowaniem obowiązujących przepisów relacji występujących pomiędzy decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu a pozwoleniem na budowę (s. 385–386). Trafne refleksje czynią autorzy na temat procedury uchwalenia studium, która „przypomina do złudzenia procedurę uchwalenia prawa miejscowego”, co w rezultacie skłania ich do wyodrębnienia pięciu faz w zakresie procedury jego uchwalenia (s. 290).

W kolejnej części opracowania zgłębiono rozmaite aspekty prawa budowlanego (s. 429–551). Wprowadzenie do tych rozważań jest wywodem o identyfikacji wolności budowlanej z wolnością człowieka (s. 429–430) oraz uznania jej (to jest wolności budowlanej) za zasadę prawa (s. 436–439). W ocenie autorów ustawodawca świadomie unika przypadków uznaniowości w u.p.b. lub zamieszczania pojęć niedookreślonych, sama ustawa zaś ma być kreowana w myśl reguł, a nie zasad (s. 439). Podjęte rozważania nad sytuacją prawną uczestników procesu budowlanego skłoniły autorów do przyjęcia wniosku o ograniczeniu przez przepisy

⁷ Termin „szczebel” powinien być stosowany jedynie w odniesieniu do organów administracji rządowej, dla których cechą charakterystyczną jest hierarchiczne podporządkowanie i typowa dla tych stosunków relacja kierownictwa. W tym odniesieniu zastosowane określenie oznacza ściśle podporządkowanie organowi zwierzchniemu. Taki układ nie występuje w odniesieniu do organów administracji samorządowej, wobec ustanowionej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Brak hierarchicznego podporządkowania doprowadza z kolei do wniosku o nieistnieniu stosunków kierownictwa pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (gminą a powiatem, powiatem a województwem, gminą a województwem). Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 330; J. Korczak, *Stosunki kierownictwa w ustroju jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2014.

⁸ W recenzowanej monografii: trójszczelbowego (s. 203).

u.p.b. (w pewnym zakresie) kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego wskutek powierzenia zadań uprawnionym osobom prywatnym (s. 451–463). Przedmiotem tej części pracy są również szczegółowe zagadnienia związane z postępowaniem poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych, budową, oddaniem do użytku obiektów budowlanych, utrzymaniem obiektów budowlanych i katastrofą budowlaną, a także organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego (s. 465–535). Na tym tle zwraca uwagę między innymi analiza skomplikowanego charakteru upoważnienia udzielanego przez ministra na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, która doprowadza autorów do wniosku, że upoważnienie ma charakter typowego wewnętrznego aktu administracyjnego (s. 548–551).

W piątej i tym samym ostatniej części monografii autorzy podjęli tematykę gospodarki nieruchomościami, którą należy potraktować jako opracowanie wybranych zagadnień z tej problematyki. Wydaje się, że w ślad za poprzednimi częściami pracy brakuje rozważań wprowadzających, w tym zwrócenia uwagi na jeden z podstawowych elementów funkcjonowania tego systemu, a mianowicie pojęcia zasobu nieruchomości oraz prezentacji organów gospodarujących tymi zasobami. Choć autorzy szeroko omówili kwestie ustawowego prawa pierwokupu (s. 633–653), to jednak u.g.n. oraz inne przepisy ustaw znacznie szerzej regulują tę tematykę, ustalając także pozostałe formy pierwotnego i wtórnego nabycia nieruchomości. Warte podkreślenia są szczegółowo omówione kwestie postępowania scaleniowo-podziałowego, wywłaszczenia nieruchomości oraz zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (s. 605–632, 653–743). W praktyce szczególnie dwa ostatnie ewidentnie wpływają na ograniczenia jednostki w przysługującym jej prawie własności. W pełni uzasadnione było zaakcentowanie rozmaitych skutków wynikających z decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości oraz wielu konsekwencji związanych z publicznoprawnym (a nie cywilnoprawnym) charakterem roszczenia o odszkodowanie w postaci nieprzedawnienia czy możliwości jego zrzeczenia (s. 695–702). Ponadto należy zwrócić uwagę na znaczne odrębności postępowania administracyjnego w relacji do postępowania cywilnoprawnego w postaci choćby zasad ogólnych k.p.a. czy przerwania inicjatywy dowodowej na organ prowadzący postępowania i nałożenie obowiązku wyczerpującego zebrania oraz rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Pomimo to celowe byłoby zamieszczenie także stosownych uwag na temat innych form ograniczenia praw do nieruchomości, uregulowanych w art. 124–126 k.p.a., określanych powszechnie jako „quasi-wywłaszczenie”⁹.

Szczegółowa analiza tak obszernej monografii, którą z pewnością jest recenzowana publikacja, jest niemożliwa z uwagi chociażby na ograniczenia formy pisarskiej, jaką jest recenzja, stąd autorka ograniczyła się jedynie do wskazania

⁹ Zob. np. K. Tomaszewski, *Prywatyzacja realizacji celów publicznych, określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Poznań 2012, s. 126.

kilku refleksji. Pomimo pewnych uwag dotyczących możliwości pogłębienia prowadzonych rozważań i uwzględnienia także innych, pominiętych wątków należy zauważyć, że recenzowana praca zasługuje na wysoką ocenę, zarówno ze względu na jej stronę merytoryczną, jak i formalną. Pozycja ta ma dodatkowo charakter kompleksowy, a poruszona w niej tematyka stała się przedmiotem co najmniej kilkuset oddzielnych prac. Choć na rynku wydawniczym z łatwością odnaleźć można propozycje łączące z sobą przynajmniej niektóre aspekty — planowania przestrzeni, środowiskowej oceny przedsięwzięcia, prawa budowlanego oraz zarządzania czy gospodarowania nieruchomościami¹⁰ — to połączenie wszystkich tych zagadnień czyni z recenzowanej publikacji pozycję wyjątkową. Z pewnym uproszczeniem można wskazać, że to właśnie tematyka nieruchomości jest podstawowym problemem naukowym monografii.

Praca podejmuje problematykę nośną pod względem doktrynalnym, dodatkowo o znacznym walorze praktycznym. Uwzględnia przy tym poglądy samych autorów, najnowsze zmiany w prawie oraz aktualny stan doktryny i szeroki przegląd orzecznictwa. To właśnie te aspekty sprawiają, że praca jest pozycją obowiązkową zarówno dla przedstawiciela nauki prawa, jak i praktyka. Wskazanie na istotne aspekty związane z organizacją organów administracji publicznej i realizacją zadań z tego zakresu, a także skutki wykonywania tych zadań dla sytuacji prawnej jednostki podkreśla jej przydatność szczególnie dla osób profesjonalnie świadczących pomoc prawną z zakresu gospodarowania przestrzenią, prawa budowlanego, gospodarki nieruchomościami, ale także urbanistów, architektów czy osób zatrudnionych w organach administracji publicznej. Choć recenzowane dzieło niewątpliwie jest monografią naukową (s. 34), to może służyć również jako podręcznik akademicki dla studentów prawa i administracji.

Warto docenić, że praca kierowana jest do szerokiego grona odbiorców, a wielowątkowość podejmowanych rozważań otwiera możliwość prowadzenia dalszych badań w tej dziedzinie.

Bibliografia

- Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Fundowicz S., *Dychotomiczny podział prawa*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, seria A, nr 164, Wrocław 1974.

¹⁰ Zob. np. *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2011; *Prawo budowlane i nieruchomości*, red. D. Okolski, Warszawa 2014; D. Trzcńska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2019.

- Komunalizacja mienia Skarbu Państwa w świetle orzecznictwa Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej, przedm. i zagadnienia wprowadzające* M. Szewczyk, oprac. A. Kałużny, Poznań 1995.
- Korczak J., *Stosunki kierownictwa w ustroju jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2014.
- Krawczyk C., *Prawo budowlane na ziemiach polskich od połowy XVIII wieku do 1939 roku*, Poznań 1975.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Longchamps F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „*Studia Prawnicze*” 1967, nr 16.
- Mierzejewska L., Wdowicka M., *Contemporary problems of urban and regional development*, Poznań 2011.
- Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2011.
- Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019.
- Prawo budowlane i nieruchomości*, red. D. Okolski, Warszawa 2014.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Słoniński J., *Zasada generalnego wykonawcy w inwestycjach budowlanych*, Poznań 1971.
- Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa gospodarki przestrzeni*, red. W. Ratajczak, M. Szewczyk, J. Weltrowska, Poznań 2017.
- Tomaszewski K., *Prywatyzacja realizacji celów publicznych, określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Poznań 2012.
- Trzcńska D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2019.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Współczesne problemy prawa publicznego i prawa prywatnego*, red. P. Bieś-Srokosz, M. Mazgaj, Częstochowa 2016.
- Zimmermann M., *Wywłaszczenie: studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933.