

# RACJONALNOŚĆ PLANOWANIA W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Katarzyna Właźlak

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

# RACJONALNOŚĆ PLANOWANIA W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Katarzyna Właźlak

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa



**LEX**

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

*Stan prawny na 1 sierpnia 2015 r.*

Recenzent

*Prof. nadzw. UŁ dr hab. Ewa Olejniczak-Szałowska*

Wydawca

*Izabella Matecka*

Redaktor prowadzący

*Agnieszka Dymkowska*

Opracowanie redakcyjne

*Joanna Ośka*

Łamanie

*Wolters Kluwer*

Układ typograficzny

*Marta Baranowska*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

**prawolubni**  


**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-9213-6

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

---

Wykaz skrótów / 7

Wstęp / 13

## Rozdział I

### **Zagadnienia wprowadzające / 17**

1. Ustalenia terminologiczne / 17
  - 1.1. Planowanie w prawie administracyjnym / 17
  - 1.2. Plany (akty planowania) w prawie administracyjnym / 25
2. Determinanty racjonalnego planowania / 36

## Rozdział II

### **Ewolucja racjonalności planowania w prawie administracyjnym / 44**

1. Historyczne uwarunkowania planowania / 44
2. Planowanie a przemiany ustrojowe w Polsce / 57
3. Planowanie a europeizacja prawa administracyjnego / 63

## Rozdział III

### **Charakter prawny planowania / 70**

1. Akty planowania w systemie źródeł prawa administracyjnego / 70
2. Charakter prawny wybranych aktów planowania / 76
  - 2.1. Plany jako akty prawa powszechnie obowiązującego / 76
  - 2.2. Pozostałe formy aktów planowania / 92
3. Wnioski / 114

Rozdział IV

**Cechy jurystyczne i rodzaje planowania / 119**

1. Podmioty planujące / 119
2. Obowiązek planowania / 136
3. Terminy planowania / 148
4. Przedmiot planowania / 158
5. Rodzaje planowania. Próba klasyfikacji / 166

Rozdział V

**Racjonalność planowania w wybranych obszarach prawa administracyjnego / 170**

1. Planowanie gospodarowania przestrzenią / 170
2. Planowanie w ochronie środowiska / 180
3. Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego / 196
4. Planowanie w sferze społecznej / 208

Rozdział VI

**Refleksje końcowe i konkluzje / 219**

1. Ocena racjonalności planowania w prawie administracyjnym / 219
2. Propozycje zmian prawa / 224

Wykaz literatury / 233

Wykaz aktów prawnych / 255

Wykaz orzecznictwa / 263

# Wykaz skrótów

---

## Akty prawne

**dyrektywa  
2001/42/WE**

dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. WE L 197 z 21.07.2001, s. 30; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t. 6, s. 157)

**dyrektywa  
2003/35/WE**

dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 156 z 25.06.2003, s. 17; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t. 7, s. 466)

**Konstytucja RP**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

**u.dz.p.w.**

ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 z późn. zm.)

- u.f.p.** ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.l.** ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1153 z późn. zm.)
- u.o.** ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.)
- u.o.p.** ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.)
- u.o.p.l.** ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 150)
- u.o.z.** ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.)
- u.p.n.** ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 124 z późn. zm.)
- u.p.o.ś.** ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.)
- u.p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- u.p.s.** ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.)
- u.p.t.z.** ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.)

- u.p.w.** ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469)
- u.p.z.** ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 149 z późn. zm.)
- u.p.z.p.** ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.)
- u.s.g.** ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
- u.s.p.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
- u.s.w.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)
- u.ś.o.z.** ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 581)
- u.w.t.** ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.)
- u.z.k.** ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1166)
- u.z.p.p.r.** ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1649 z późn. zm.)
- u.z.r.p.** ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. poz. 1146 z późn. zm.)



## Czasopisma, publikatory

<b>ATDP</b>	Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka
<b>BSP</b>	Białostockie Studia Prawnicze
<b>CBOSA</b>	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
<b>DV</b>	Deutsches Verwaltungsblatt
<b>Dz. U.</b>	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
<b>Dz. Urz.</b>	Dziennik Urzędowy
<b>Dz. Urz. UE</b>	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
<b>GA</b>	Gubernaculum et Administratio
<b>GSP</b>	Gdańskie Studia Prawnicze
<b>KPP</b>	Kwartalnik Prawa Publicznego
<b>MP</b>	Monitor Podatkowy
<b>NZS</b>	Nowe Zeszyty Samorządowe
<b>ONSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
<b>OSP</b>	Orzecznictwo Sądów Polskich
<b>OTK</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
<b>OwSS</b>	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
<b>ÖV</b>	Die Öffentliche Verwaltung
<b>PiP</b>	Państwo i Prawo
<b>PL</b>	Przegląd Legislacyjny
<b>PND</b>	Przegląd Naukowy Disputatio
<b>PP</b>	Przyroda Polska
<b>PPiA</b>	Przegląd Prawa i Administracji
<b>PPP</b>	Przegląd Prawa Publicznego
<b>PPR</b>	Przegląd Prawa Rolnego
<b>RPEiS</b>	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
<b>SI</b>	Studia Iuridica

<b>SP</b>	Studia Prawnicze
<b>SP-E</b>	Studia Prawno-Ekonomiczne
<b>SRiL</b>	Studia Regionalne i Lokalne
<b>ST</b>	Samorząd Terytorialny
<b>VA</b>	Verwaltungs Archiv
<b>ZNSA</b>	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

### **Inne**

<b>LEX</b>	System Informacji Prawnej LEX
<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>SN</b>	Sąd Najwyższy
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny
<b>WSA</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny



# Wstęp

---

Prezentowana praca poświęcona jest administracyjnoprawnym zagadnieniom planowania, rozważanym w kontekście racjonalności. Planowanie zostało przedstawione jako forma prawna, zarazem wpływająca na racjonalną działalność administracji publicznej. Celem prawnie regulowanego planowania jest dostarczenie podstaw do racjonalnego działania podmiotów planujących i innych, zwłaszcza wykonawców planów, które to planowanie w określony sposób będzie także rzutowało na sytuację podmiotów administrowanych. Współczesne praktyczne problemy planowania stwarzają płaszczyznę konfrontacji prawa administracyjnego z poglądami doktryny, orzecznictwa oraz z różnorodnymi zewnętrznymi uwarunkowaniami z jednej strony i potrzebami społecznymi z drugiej. Waga tych problemów, ich aktualność oraz wpływ na funkcjonowanie administracji i sytuację jednostki inspirują nie tylko do oceny prawnej regulacji, ale także do prób konstruowania rozwiązań jurydycznych na rzecz poszukiwań racjonalnego modelu planowania.

Dużo uwagi poświęca się zagadnieniom planowania w obcych systemach prawnych i w literaturze różnych państw. Z tego względu uzasadnione wydają się także próby konfrontacji odpowiednio polskich konstrukcji prawnych i poglądów doktryny z rozwiązaniami jurydycznymi i stanowiskami wyrażanymi w literaturze obcej. Jeden reprezentatywny system prawa administracyjnego w zakresie planowania byłby jednak niezmiernie trudny do wskazania, nie zawsze zresztą różne obce rozwiązania nadają się do prostego przeniesienia na grunt polskiego porządku prawa. Badania komparatystyczne można natomiast – jak sądzę – prowadzić na przykładach rozmaitych problemów planowania, pojedynczych planów i konkretnych obszarów prawa administracyjnego, stwarzających podstawę do weryfikacji rodzimych ustaleń. Z tego punktu widzenia są analizowane i poddawane ocenom, w kontekście

ewentualnego zaadaptowania, różne modele planowania, nie tylko europejskie.

Materia jest niewątpliwie rozległa, zawiała i skomplikowana. Istotna trudność pojawia się już wobec ramowego i w dużej mierze elastycznego oraz niestabilnego charakteru unormowań, rozproszonego modelu planowania w całym niemal systemie źródeł prawa administracyjnego, a nadto wymieszania, wzajemnego powiązania i uwikłania form samych planów w realizowanie różnorodnych zadań publicznych. O ile normy prawa pozytywnego pozostają podstawą planowania, o tyle ogólny w większości charakter tych norm daje organom administracji publicznej możliwość swobodnego planowania. Racjonalność nabiera przy tym szczególnego znaczenia, może być bowiem rozpatrywana zarówno w odniesieniu do przyjętych rozwiązań ustawowych, jak i dokonywanych na ich podstawie procedur planowania.

Ze względu na nieostre i niejednolicie rozumiane pojęcia „racjonalność” i „planowanie”, zagadnienie racjonalności planowania jest wieloaspektowe i może być badane w różnych kontekstach. Przyjęty przedmiot rozważań pozwala jednak przyjąć ogólne założenie, że racjonalność planowania (normy planowej) jest uzależniona od tego, jak został ukształtowany prawny model planowania, w jaki sposób prawo (norma ustawowa) wyznacza ramy i zasady tego planowania.

Planowanie w aspekcie tu proponowanym nie było poddawane badaniom. W odniesieniu do funkcji planowania, która odrodziła się w warunkach demokratycznego państwa prawnego nie podejmowano dotąd prób łącznego, systemowego ujmowania tych zagadnień. W polskiej doktrynie prowadzi się wprawdzie nieraz bardzo interesujące rozważania dotyczące planowania i planów, rozpatrując wiele problemów w różnych kontekstach, jednak można by postawić tezę, że w zasadzie nie nadażano za odrodzoną prawną koncepcją planowania, po 1990 r. jeszcze stabilną i niezbyt pojemną, ale powoli nabierającą większego znaczenia, zwłaszcza po akcesji do Unii Europejskiej bardzo dynamiczną i wreszcie – stopniowo prowadzącą do objęcia niemalże wszystkich obszarów prawa administracyjnego. Samo już uporządkowanie wydaje się w tym zakresie potrzebne, chociaż wprowadzenie jakiegось udanego porządku jest poważnie utrudnione zarówno z uwagi na różnorodną, specyficzną terminologię, niejednolite cechy jurydyczne, jak i rozległy zakres unormowań. Co więcej, prawodawca wcale nie ustaje w wykazywaniu tendencji do zwiększania roli planowania w działalności administracji, co, moim zdaniem, także w przyszłości

powinno skłaniać do pogłębionych badań i ocen racjonalności tego planowania, względnie wskazania pożądanych kierunków zmian legislacyjnych.

Już obecnie jednak potrzebne okazują się badania idące w kierunku ustalenia, czy prawodawca uczynił zadość racjonalności w normach wyznaczających ramy, zasady i procedury planowania dla podmiotów administrujących. Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie stanowi zasadniczy cel pracy.

Prawnie regulowane planowanie powinno zapewniać lepsze rozpoznanie potrzeb, sprawniejsze wykonywanie zadań publicznych, a także zmniejszać ryzyko nieprzewidywalności w działalności organów administracji publicznej oraz chronić jednostkę przed nadużyciem władztwa planistycznego. Racjonalność planowania wymaga dokonania odpowiedniego wyboru formy, w jakiej to planowanie ma być podejmowane, wprowadzenia właściwych procedur planowania, wskazania podmiotów, które powinny kreować i wykonywać poszczególne plany, oraz ustalenia optymalnego podziału kompetencji między nimi, z uwzględnieniem zasad ustrojowych, w tym decentralizacji i subsydiarności, wreszcie – zapewnienia ochrony interesów prawnych, współmiernej do charakteru praw ujmowanych w planach. Na tle tych problemów badawczych wylaniać się powinno pytanie o istnienie jednolitego modelu planowania i o to, czy jest to model spójny, a także w jakim stopniu zintegrowany. Równie ważne pozostaje, czy i na ile prawodawca, wprowadzając kolejne formy planów, z jednej strony gwarantuje danemu podmiotowi możliwość zrealizowania określonych celów i zadań planistycznych, a z drugiej – wiąże obligatoryjność planowania z instrumentami przeciwdziałania ewentualnej beczynności planistycznej.

Przyjęte metody badawcze, jak również proponowana konstrukcja pracy mają w założeniu te problemy ujawnić. Zasadnicze rozważania poprzedzają ustalenia terminologiczne, przy założeniu, że planowanie, plan, a także racjonalność nie należą do typowych kategorii prawnych, co w dużej mierze będzie implikować interdyscyplinarny charakter badań. Dalej podjęta została kwestia ewolucji racjonalności planowania w prawie administracyjnym, z uwzględnieniem historycznych uwarunkowań, które były odmienne w poszczególnych państwach i w różny sposób wpłynęły na współczesne modele planowania, a także poprzednich polskich koncepcji planowania i procesu europeizacji prawa administracyjnego. Niejednolity charakter planowania oraz specyficzne cechy jurydyczne planów są przedmiotem kolejnych rozdziałów. Istotne

problemy z tym związane zostały przedstawione na przykładach różnorodnych aktów planowania i obszarów prawa, chociaż – z uwagi na obszerny i zmieniający się zakres regulacji – zarówno te problemy, jak i same akty nie mogłyby stanowić katalogu w pełni wyczerpującego. Nie była też jednak celem szczegółowa analiza wszelkich przepisów dotyczących planowania, ale ukazanie wynikających z nich aktualnych, prawnie i praktycznie doniosłych problemów, zarazem pozostających do rozwiązania i ujawniających potrzebę kontynuowania debaty naukowej.

# Rozdział I

---

## Zagadnienia wprowadzające

### 1. Ustalenia terminologiczne

#### 1.1. Planowanie w prawie administracyjnym

Planowanie, jakkolwiek regulowane prawnie, nie było w zasadzie utożsamiane z kategorią o prawnym charakterze. W plany ujmowano przede wszystkim zjawiska ekonomiczne<sup>1</sup>. Nawet obecnie planowanie jest traktowane jako swoisty przejaw światowej tendencji, charakterystycznej dla współczesnej administracji publicznej, aby wszelkie procesy zarządzania sprawami publicznymi oparte zostały na osiągnięciach nauk ekonomicznych w zakresie zarządzania strategicznego<sup>2</sup>. Planowanie jest już jednak wprost zaliczane do aksjomatów prawa administracyjnego<sup>3</sup>, w którym trudno dziś o dziedzinę życia społecznego bez instytucji planowania. Niektórzy autorzy wyodrębniają nawet zasadę planowania jako podstawową zasadę prawa administracyjnego, wpływającą bezpośrednio zarówno na prawo stanowione przez administrację, jak i na procesy stosowania prawa<sup>4</sup>. Zasadę planowania można w istocie uznać za zasadę prawną, funkcjonującą na gruncie ustawy. Nieustannie są także podejmowane próby prawnego definiowania planowania,

---

<sup>1</sup> P.J. Suwaj, *Instrumenty administrowania, formy działania administracji i polityka publiczna* (w:) *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 310.

<sup>2</sup> D.R. Kijowski, *Programy, plany i strategie jako podstawa działań organów administracji publicznej* (w:) *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 264.

<sup>3</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 180.

<sup>4</sup> P.A. Tusiński, *Zasady prawa administracyjnego* (w:) *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 234.



choć nie wykształciły się jeszcze kompleksowe ujęcia w tym zakresie. Wydaje się, że zmieniony i ciągle zmienny charakter planowania dalej będzie skłaniać do uwzględniania nowych problemów badawczych, które mogą prowadzić nawet do przewartościowania pojęć i koncepcji prawnych. Nie jest jednak łatwo przyjąć jednolitą prawną definicję planowania. Trudności w jej ustaleniu wynikają z ogromnej różnorodności form planów, ich odmiennego charakteru oraz występowania wielu niejednorodnych cech prawnych. Wszelkie pojęcia nie są przez to w pełni zadawalające, a w swej istocie bardzo ogólne.

Podobnych trudności nie wykazują natomiast doktrynalne konstrukcje planowania budowane w ekonomii i w zarządzaniu, w teorii organizacji, w nauce administracji, w socjologii i filozofii, w naukach politycznych, a także w statystyce i matematyce. Rzetelne poznanie planowania jako zjawiska prawnego niewątpliwie wymaga kooperacji interdyscyplinarnej i kompleksowego podejścia badawczego. W kontekście nieraz wyrażanych obaw o zagrożenie tożsamości nauki prawa administracyjnego przez zastępowanie jej ekonomizacją prawa<sup>5</sup> czy naukami o organizacji i zarządzaniu<sup>6</sup> nasuwać się jednak powinno pytanie, na ile odpowiednie poszukiwania mogą być wsparte osiągnięciami innych niż prawo dyscyplin. Zgadzam się z B. Jastrzębskim, kiedy podkreśla, że jakkolwiek w nauce prawa administracyjnego badania wielodyscyplinarne powinny być punktem wyjścia, jednak konieczne jest określenie granic tak pomyślanych badań oraz głównego ich kierunku<sup>7</sup>. W odniesieniu do problematyki planowania, do tego połączonej z racjonalnością, niezwykle trudno będzie tę granicę ustalić. Autor stawia jednak interesującą tezę, że im bardziej rozwiną się badania interdyscyplinarne, tym bardziej nauka prawa administracyjnego powinna się koncentrować – w oparciu o wyniki innych nauk – na badaniach nad normami i instytucjami prawnymi<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 33.

<sup>6</sup> I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego* (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 24.

<sup>7</sup> B. Jastrzębski, *O niektórych zagadnieniach metod badawczych w nauce prawa administracyjnego* (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr...*, red. J. Zimmermann, s. 717.

<sup>8</sup> B. Jastrzębski, *O niektórych zagadnieniach...*, s. 717–718.

Dotychczas uniwersalna definicja planowania ustępowała na rzecz pojęcia ewoluującego od planowania przestrzennego i urbanistycznego poprzez planowanie budżetowe i szerzej – finansowe, planowanie w gospodarce centralnie sterowanej i planowanie w gospodarce rynkowej, wreszcie – zmierzającego w kierunku bardziej już zintegrowanego podejścia do planowania skoncentrowanego na stymulowaniu rozwoju państwa czy określonej części jego terytorium. Dalej jednak trudne jest objęcie jedną, wspólną koncepcją wielu rodzajów planowania z różnych obszarów prawa administracyjnego. Z tego punktu widzenia godna rozważenia jest propozycja formułowania jedynie cząstkowych definicji planowania, odnoszących się do pewnego konkretnego jego rodzaju, np. gospodarczego<sup>9</sup>. W ślad za tą propozycją można podejmować próby konstruowania odrębnych definicji chociażby w odniesieniu do planowania przestrzennego, planowania rozwoju społecznego czy społeczno-gospodarczego, planowania w ochronie środowiska, w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, planowania cywilnego (w zakresie zarządzania kryzysowego) itd.

Jedno z ogólniejszych, syntetycznych pojęć planowania sprowadza się do jego określenia jako świadomego wyobrażenia koncepcji przyszłych zachowań, które towarzyszyło ludzkiej działalności od samego początku istnienia<sup>10</sup>. Było ono obecne w każdej działalności zorganizowanej, w tym politycznej i w dyplomacji czy w działaniach wojennych<sup>11</sup>. Zawsze towarzyszyło również państwu jako najpełniej, najlepiej zorganizowanej wspólnocie ludzkiej. Inny autor rozumie planowanie jako ustalanie przesłanek decyzji dla przyszłych decyzji<sup>12</sup>. Według jeszcze innej definicji planowanie polega na analitycznym ujęciu rzeczywistości w prognozie przyszłego rozwoju i wstępnym projekcie porządku normatywnego<sup>13</sup>. W nauce ekonomii planowanie rozumiane jest jako proces analizy wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań funkcjo-

---

<sup>9</sup> M. Szydło, *Planowanie indykatywne jako funkcja państwa wobec gospodarki (w:) Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 146.

<sup>10</sup> T. Würtenberger, *Staatsrechtliche Probleme politischer Planung*, Berlin 1979, s. 19.

<sup>11</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 122.

<sup>12</sup> N. Luhmann, *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, Opladen 1975, s. 66–67.

<sup>13</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsideo*, Springer 2004, s. 332.

**Katarzyna Właźlak** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autorka około 70 publikacji naukowych (w tym monografii: *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010; *Regiony w prawie i praktyce. Polska – Ukraina*, red. nauk. K. Skotnicki, K. Właźlak, Łódź 2015; *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. nauk. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015), artykułów, referatów, głoś, recenzji, sprawozdań, wspomnień, współautorka komentarzy, encyklopedii, podręcznika. Ekspert: LEX dla Samorządu Terytorialnego, OPI – Państwowy Instytut Badawczy, Centrum Badań i Innowacji Pro-Akademia. Za działalność naukową uhonorowana nagrodami: Prezydenta RP, redakcji „Samorządu Terytorialnego”, JM Rektora UŁ.

■ Książka stanowi prekursorskie rozwiązanie zagadnienia naukowego, dotąd wybiórczo podejmowanego w doktrynie. Autorka odnosi się w niej do problematyki współczesnych uwarunkowań prawnych planowania w szerszym kontekście racjonalności. W opracowaniu sformułowane są konkretne oceny racjonalności planowania w różnych obszarach prawa administracyjnego, jak również pożądane kierunki zmian legislacyjnych.

■ Monografia może stać się źródłem inspiracji do dyskusji na temat systemowego ujmowania problemu planowania w prawie administracyjnym (szczególnie dla pracowników naukowych), a także cennym źródłem wiedzy (szczególnie dla studentów). Powinna przyczynić się do zwiększenia racjonalności planowania, zwłaszcza w zakresie sprawności i efektywności administracji w kontekście realizacji nałożonych na nią zadań publicznych. Pracownikom administracji pomoże w rozwiązywaniu wielu problemów praktycznych, przede wszystkim tych, które pojawiają się przy konstruowaniu i realizacji różnego rodzaju aktów planowania.

„Wątek planowania od lat jest obecny w literaturze prawno-administracyjnej, a opracowanie w sposób oryginalny i twórczy wpisuje się w dotychczasowe piśmiennictwo w tej dziedzinie. Materia racjonalności planowania rozważana w płaszczyźnie prawa administracyjnego nie była do tej pory przedmiotem kompleksowego ujęcia [...]. Uważam książkę za dzieło ambitne, wartościowe, stanowiące udaną próbę porządkującego i systemowego ujęcia problematyki planowania w prawie administracyjnym”.

*Prof. nadzw. UŁ dr hab. Ewa Olejniczak-Szałowska*

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-264-9213-6



9 788326 492136

**Cena 99 zł**  
(w tym 5% VAT)

**Zamówienia:**

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01  
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl  
www.wolterskluwer.pl  
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

