

III Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe
Administratywistów

Przestrzeń

w prawie administracyjnym

redakcja naukowa
Jan Zimmermann

III Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe
Administratywistów

Przestrzeń

w prawie administracyjnym

redakcja naukowa
Jan Zimmermann

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business


Warszawa 2013

Wydawca:
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący:
Marzena Molatta

Opracowanie redakcyjne:
Izabela Ratusińska

Łamanie:
JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumieł, Stanisław Drzewiecki

.....
: 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. :
: :
:  **SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ** :
: Więcej na www.legalnakultura.pl :
: **POLSKA IZBA KSIĄŻKI** :
:

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN 978-83-264-4337-4

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie	13
Rozdział pierwszy Przestrzeń prawna	
Łukasz Prus Przestrzeń prawna jako narzędzie badawcze europejskiej kultury prawnej	23
Dominika Cendrowicz Przestrzeń pewności prawnej jednostki w materialnym i procesowym prawie administracyjnym	33
Wojciech Jakimowicz Przestrzeń prawna wolności zabudowy	46
Piotr Dobosz Dysonans pomiędzy nazwą i treścią instytucji prawnej zawartej w art. 8 k.p.a. jako przykład kształtowania definicyjnej przestrzeni prawnej	76
Rozdział drugi Przestrzeń regulacji prawnej	
Dorota Dąbek Przestrzeń regulacji administracyjnoprawnej	87

Paweł Mysłowski

Zawłaszczanie przestrzeni prywatnej przez prawo administracyjne 103

Aleksandra Puczo

Wpływ prawa administracyjnego na przestrzeń prywatności jednostki w społeczeństwie informatycznym. Rozważania na przykładzie ochrony danych osobowych 111

Iwona Niżnik-Dobosz

Przestrzeń informacji niejawnych w polskim prawie administracyjnym 125

Małgorzata Giełda

Rola aktów planistycznych w przestrzeni kontraktu wojewódzkiego 140

Rozdział trzeci

Przestrzeń geograficzna

Jerzy Supernat

Prawo administracyjne w przestrzeni globalnej 149

Marta Kisielowska

Kilka uwag na temat prawa administracyjnego w przestrzeni ponadpaństwowej 171

Barbara Kowalczyk

„Europa bez granic wewnętrznych” jako przestrzeń dla porównań prawa 181

Rozdział czwarty

Przestrzeń administracyjna

Piotr Lisowski

Kilka uwag na temat przestrzeni w administracyjnym prawie ustrojowym 197

Jerzy Korczak Przestrzeń funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego	206
Marcin Miemiec Granice lokalnej przestrzeni prawnej kształtowanej przez akty prawa miejscowego gminy	226
Renata Raszevska-Skałeczka Przestrzeń administracji świadczącej w sferze oświaty samorządowej	238
Rozdział piąty Przestrzeń publiczna	
Jolanta Blicharz Prywatyzacja przestrzeni publicznej a wolność zgromadzeń	263
Karol Kalinka Przestrzeń publiczna w prawie energetycznym	272
Tomasz Gawarecki Wybrane zadania zarządcy drogi w kształtowaniu i ochronie przestrzeni publicznej	289
Mariusz Kotulski Administracja w cyberprzestrzeni	299
Rozdział szósty Przestrzeń fizyczna	
Joanna Człowiekowska Ład przestrzenny jako cel i zasada działania organów administracji publicznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	317
Magdalena Sośniak-Jagielińska Wpływ tzw. ustawy szerokopasmowej na kształtowanie przestrzeni miejskiej	338

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Konstytucja,
Konstytucja RP – ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.)
- pr. en. – ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 13)
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.)
- u.d.p. – ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 260)

- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn.)
- u.k.u.r. – ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 803)
- u.n.m. – ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. Nr 166, poz. 1612 z późn. zm.)
- u.o.d.o. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.)
- u.o.g.r.l. – ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.)
- u.o.i.n. – ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228)
- 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.p.s. – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 182 z późn. zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647 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)
- u.s.o. – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 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)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596)
- u.w.a.r.w. – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.)

-
- u.z.t.p.t.p. – ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.)
 - u.z.p.p.r. – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.)
 - ustawa o informatyzacji – ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 235)
 - ustawa o szczególnych zasadach – ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 z późn. zm.)
 - ustawa szerokopasmowa – ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 z późn. zm.)

Czasopisma i zbiory orzeczeń

- AUW – Acta Universitatis Wratislaviensis
- ECR – European Court Reports
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OSA – Orzecznictwo Sądów Administracyjnych
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
- PiP – Państwo i Prawo

Inne

- ABW – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
- ANR – Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa
- ESM – *European Migration Network* / Europejska Sieć Migracyjna
- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości

j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
NGA/NGN	– <i>Next generation access/Next generation network</i>
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ReNEUAL	– <i>the Research Network on EU Administrative Law</i>
SKO	– Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SKW	– Służba Kontrwywiadu Wojskowego
SPI	– sąd pierwszej instancji
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UKE	– Urząd Komunikacji Elektronicznej
URE	– Urząd Regulacji Energetyki
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZRiD	– zezwolenie na realizację inwestycji drogowej

Wprowadzenie

Przestrzeń i jej kategorie w prawie administracyjnym

Pojęcie przestrzeni, obserwowane i analizowane potocznie, w oderwaniu od jakiegokolwiek nauki, kojarzy się przede wszystkim z jakimś obszarem nieoznaczonym punktowo, w którym toczy się życie ludzkie, przebiegają zjawiska i zdarzenia, w którym cokolwiek się dzieje. Kojarzy się też ono z wolnością, swobodą i jakąś tajemnicą, jeśli jest to przestrzeń niczym nieograniczona. Jest to więc kategoria wyuczana intuicyjnie, czasem wyznaczana jakimiś czynnikami, czasem zupełnie wolna i wymykająca się ludzkiej wyobraźni (wszechświat). Określenie to jest tak samo nieuchwytnie, jak sama przestrzeń i posługiwanie się nim w obrębie nauki jest bardzo wielostronne i bardzo wielowątkowe¹. Na płaszczyźnie naukowej ma ono swoje znaczenie w obrębie filozofii, fizyki, matematyki i geografii a także jako kategoria pojęciowa używana w socjologii, psychologii a nawet w językoznawstwie, czy wreszcie w naukach prawnych. W ujęciu filozoficznym jest to obok czasu podstawowa cecha materii. Jest to całokształt stosunków zachodzących między współistniejącymi obiektami materialnymi, tj. ich wzajemne rozmieszczenie, ich rozmiary i kształty. W fizyce przestrzeń jest ujmowana jako trójwymiarowa, nieograniczona rozciągłość lub część tej rozciągłości objęta granicami. W matematyce przestrzenią nazywa się zbiór dowolnych przedmiotów, między którymi ustalone zostały pewne relacje natury geometrycznej. Z pojęciem

¹ Por. ostatnio bardzo interesujące i inspirujące, oparte o wszechstronnie dobraną literaturę, rozważania na temat różnych aspektów przestrzeni, prowadzone przez M. Berdel-Dudzińską w opracowaniu pt. *Konteksty przestrzeni (w:) Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 411 i n.

tym korespondują takie określenia, jak: trójwymiarowość, granica, ciągłość, odległość i in.²

Gdy próbuje się wykorzystać powyższe określenia dla potrzeb nauki prawa – w naszym przypadku dla potrzeb nauki prawa administracyjnego, można zacząć od tego, że tak jak w powołanych wyżej naukach, tak i w prawie, „przestrzeń” występuje w parze z pojęciem czasu lub nawet w jednym określeniu: „czasoprzestrzeń”. Zarówno administracja publiczna, jej organy, jak i jednostka, obywatel, wreszcie zdarzenia, fakty i rzeczy mające znaczenie prawne, występują na podstawie prawa administracyjnego zawsze w jakiejś przestrzeni i w jakimś czasie. Bardzo często – niemal zawsze – miarodajne jest miejsce, w jakim się oni znajdują, jak i ważny jest moment, w jaki podejmują swoje działania. Czas i przestrzeń jawią się więc jako zupełnie podstawowe czynniki decydujące o funkcjonowaniu prawa administracyjnego. Zaczęliśmy więc od czasu, któremu poświęciliśmy I Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów³. Spotkanie III⁴, którego efekty zawiera niniejsza książka, było w konsekwencji poświęcone przestrzeni.

Referaty przedstawione na ostatnim spotkaniu i głosy w dyskusji, a także prace załączone później pokazały, że zagadnienie przestrzeni w prawie administracyjnym jest niezwykle rozległe i że przy pomocy tego określenia, może jeszcze lepiej niż na podstawie kryterium czasu, można obserwować bardzo szeroki zestaw zjawisk i regulacji tego prawa. Standardowo bowiem i potocznie, gdy zestawiamy prawo administracyjne z przestrzenią, mamy na myśli przestrzeń w znaczeniu najprostszym i dosłownym, zawartą w regulacjach prawnych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego, prawa o nieruchomościach i w innych dziedzinach prawa materialnego. Pojęcie przestrzeni kojarzy się od razu z najróżniejszymi, ale konkretnymi określeniami tego prawa, jak np. obszar zabudowany, działka sąsiednia, elewacja frontowa, kondygnacja, obszar oddziaływania, granice obszaru analizowanego, nieruchomość gruntowa, teren zalewowy, strefa cmentarza, rezerwat ścisły, poligon, ład przestrzenny, obszar specjalny, strefa nadgraniczna i bardzo wiele innych. Tymczasem Referenci i Dyskutanci wypowiadający się na III Spotkaniu i Autorzy opracowań znajdujących się w tej książce spojrzeli na zagadnie-

² *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, t. V, Warszawa 1996, s. 573.

³ Owoce tego spotkania zawarte są w: *Czas w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2011.

⁴ Odbłyło się ono w październiku 2012 r.

nie przestrzeni o wiele szerzej, bardzo szeroko, wydobywając z niego wątki ukryte, wątki nowe, a także umożliwiając kojarzenie myśli prawniczej z zapatrywaniem innych nauk, które traktują o przestrzeni. W ten sposób zaprezentowana tu książka stała się propozycją możliwie pełnej monografii zagadnienia przestrzeni w prawie administracyjnym.

W opisaney tu sytuacji, właśnie ze względu na wielką wszechstronność ujęć, ułożenie treści tej książki nie było proste. Nie wystarczył tu klucz w postaci podziału prawa administracyjnego na normy ustrojowe, materialne i procesowe, który to podział nie jest zresztą ostry i sędzę, że jego znaczenie ogranicza się do porządkowania materiału prawnego i do realizowania celów dydaktycznych. Nie sprawdził się również pomyślany wcześniej podział tematyki zawartej w tej książce na kwestie przestrzeni prawnej, publicznej i fizycznej. W świetle wielu wątków poruszonych przez Autorów i w wyniku dyskusji okazało się, że pojęcie przestrzeni w ramach prawa administracyjnego jest znacznie pojemniejsze. Konieczne więc się stało jeszcze dokładniejsze zróżnicowanie kategorii przestrzeni, jakie występują w tej dziedzinie prawa.

Starając się więc uporządkować zebrany materiał⁵, wypada zacząć od pojęcia najszerszego, które jednak bynajmniej nie zawiera w sobie znaczeniowo pojęć następnych. Jest to koncepcja **przestrzeni prawnej** F. Longchamps⁶, do której część Autorów wprost nawiązuje. Wielka pojemność i ogólność tej koncepcji polega na tym, że jak sam pisze F. Longchamps, pojęcie przestrzeni prawnej „nie ma mieć żadnego zadania opisowego, ani wyjaśniającego (eksplikatywnego), ani wartościującego. Ma służyć wyłącznie jako narzędzie badania kultury prawnej w możliwie szeroko ujętych całościach. Ma więc zadanie wyłącznie instrumentalne w poznaniu”. Według Autora przestrzeń prawna jest to „ogół świadomych zachowań się ludzi wzajem wobec siebie pod względem prawa, a więc wziętych pod uwagę pod tym jednym względem”. Są to też „świadomości wielu ludzi oddziałujących nawzajem na siebie, wzięte pod uwagę pod względem prawa”⁷. Pojęcie wprowadzone przez F. Longchamps jest zatem jednym z wielu pojęć nazwanych przez niego „pojęciami – narzędziami”, mającymi służyć lepszemu pozna-

⁵ Jest to zaszczytny i miły obowiązek redaktora książki. Zdaję sobie jednak sprawę z tego, że porządek prezentowanych prac mógłby być inny przy zastosowaniu odmiennych kryteriów ich podziału.

⁶ Koncepcja ta została wyłożona w pracy: *Ź problemów poznania prawa*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A Nr 129, Wrocław 1968, zwł. s. 41 i n.

⁷ *Ibidem*, s. 41. Autor mówi tu również o pojęciu „pola prawnego”, którego jednak nie wprowadza do swoich rozważań.

niu prawa i mającymi zastosowanie metodologiczne w jego badaniu. Tak rozumianą przestrzeń trzeba więc rozumieć nie jako przestrzeń „w prawie” administracyjnym, ale jako przestrzeń wyznaczoną przez prawo administracyjne, obserwowaną ze stanowiska adresatów zewnętrznych norm tego prawa – przestrzeń, w jakiej mogą się oni poruszać zgodnie z tym prawem, na podstawie tego prawa i ze względu na to prawo. Do takiego rozumienia przestrzeni i do istoty koncepcji F. Longchamps’a nawiązuje opracowanie Ł. Prusa, traktująca przestrzeń i to właśnie przestrzeń prawną jako narzędzie badawcze. Z kolei artykuł D. Cendrowicz w interesujący sposób zawęża nieco pojęcie przestrzeni prawnej, wydobywając z niej część związaną z pewnością prawną. W całej przestrzeni prawnej mieści więc przestrzeń dostępną dla danej jednostki, istniejącą o tyle, o ile prawo daje tej jednostce poczucie pewności. Autorka nawiązuje zresztą w ten sposób do tematyki II Spotkania, którego przedmiotem była właśnie tego rodzaju pewność⁸. O innym wycinku przestrzeni prawnej mówi opracowanie W. Jakimowicza, który pokazuje tę przestrzeń w zakresie publicznego prawa podmiotowego wolności zabudowy. Publiczne prawa podmiotowe a zwłaszcza tzw. prawa wolnościowe są doskonałymi przykładami elementów składających się na opisywaną tu przestrzeń prawną. Oczywiście w przestrzeni tej funkcjonują nie tylko one, ale wydaje się, że z punktu widzenia obywatela właśnie one stanowią najistotniejszą jej część.

Drugi obszar badawczy, czy właśnie drugą kategorię przestrzeni, o jakiej mowa w tej książce, stanowi **przeźren regulacji prawnej**. Jest to kategoria pojęciowa, która, jak się wydaje, stanowi normatywne, lustrzane odbicie omówionej wyżej przestrzeni prawnej. Innymi słowy – podczas gdy przestrzeń prawną jest obserwowana od strony jednostek, ludzi, podmiotów administrowanych i ich wzajemnych prawnych uwikłań – jest to **ich** przestrzeń, w jakiej przebywają i żyją, to przestrzeń regulacji prawnej jest analizowana od strony regulacji prawnych, których suma wyznacza całą przestrzeń prawną dostępną dla jednostek. Regulacja prawa administracyjnego jest bardzo obfita (mówi się powszechnie o zjawisku nadregulacji), toteż wyznaczana przez nią przestrzeń prawną wydaje się być bardzo szeroka. Jednak zależność między obydwoma kategoriami nie jest tak prosta. Czasem bowiem nadregulacja czy nawet prawidłowa regulacja, bynajmniej nie poszerza przestrzeni prawnej, a jedynie ją komplikuje wewnętrznie,

⁸ Jego rezultatem jest książka pod tytułem *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012. Notabene jako temat kolejnego, IV Spotkania, które ma się odbyć w 2013 r., wrocławscy Gospodarze zaproponowali kategorię niepewności w prawie administracyjnym.

pozbawiając podmioty obracające się w tej przestrzeni różnych możliwości działania, wprowadzając dla tych działań różne rygory lub uzależniając je jedno od drugich. Podstawową pracą w tym zakresie tematycznym jest artykuł **D. Dąbek**, w którym Autorka zwraca uwagę m.in. na wertykalny (głębokość) i horyzontalny (szerokość) wymiar regulacji prawa administracyjnego, stawiając ważne pytanie, komu i na ile wolno jest kształtować omawianą przestrzeń. Z kolei **P. Mysłowski** analizuje w swoim opracowaniu zawłaszczanie przestrzeni prywatnej przez prawo administracyjne. W tym rozdziale ogólne zagadnienie przestrzeni regulacji prawnej także zostało zawężone przez niektórych Autorów. I tak **A. Puczko** stawia pytanie, na ile regulacja administracyjnoprawna wkracza lub może wkraczać w sferę prywatności jednostki, posługując się przykładem ochrony danych osobowych. Podobnie **I. Niżnik-Dobosz** analizuje przestrzeń, jaką wyznacza ustawodawstwo w zakresie informacji niejawnych.

Zmierząc do coraz bardziej konkretnych ujęć przestrzeni analizujących jej znaczenie dla prawa administracyjnego dochodzimy do kategorii, którą nazwę **przestrzenią geograficzną**. Tutaj po raz pierwszy pojawia się nam przestrzeń realna (obszar), gdyż dotąd mówiliśmy o przestrzeni rozumianej abstrakcyjnie. Przestrzeń geograficzna, określana według granic geograficznych, zwłaszcza geograficzno-politycznych, ma dla prawa administracyjnego to znaczenie, że bardzo widoczne są obecnie tendencje do wykraczania regulacji administracyjnoprawnych poza granice państw. Tej kwestii, obserwowanej na razie jako zjawisko przyszłościowe, dotyczy artykuł **J. Supernata**, pokazujący cechy rodzącego się globalnego prawa administracyjnego. Przestrzeń globalna nie ma na razie cech państwowości, co powoduje, że trudno jest mówić o prawie administracyjnym globalnym w tradycyjnym znaczeniu przypisywanemu słowu „prawo”. Jednak nie ma wątpliwości, że w przestrzeni globalnej rodzą się zjawiska przypominające prawo lub równoległe do prawa. Niektóre cechy państwowości posiada natomiast Unia Europejska, której organy tworzą europejskie prawo administracyjne istniejące ponad granicami państw a jednocześnie stwarzające asumpt do badań prawnoporównawczych. Ten wątek znalazł swój wyraz w opracowaniach **M. Kisielowskiej** i **B. Kowalczyk**, łączących poprzednio wskazaną przestrzeń regulacji administracyjnej z geograficzną przestrzenią Europy lub Unii Europejskiej.

Przestrzeń geograficzna zamknięta w ramach krajowych – wewnętrznych może być nazwana **przestrzenią administracyjną**. Chodzi o wyodrębnianie w ramach państwa jednostek podziału terytorialnego, traktowanie

tak wyodrębnionego terytorium, z jednej strony, jako obszaru własności różnych organów administracji publicznej, a z drugiej strony – jako elementu definicyjnego samorządu terytorialnego (wspólnota mieszkańców plus wyodrębnione terytorium). W pracach na ten temat pojawiają się więc wątki podziału terytorialnego (administracyjnego) państwa i powiązane z nimi ściśle kwestie administracyjnego prawa ustrojowego. Wychodzi im naprzeciw w swoim opracowaniu **P. Lisowski**. Zagadnienia przestrzeni administracyjnej łączą się również z problematyką samorządu terytorialnego. Tych wątków dotyczy – w zakresie całego samorządu artykuł **J. Korczaka**, a w zakresie działań prawotwórczych organów gminy, opracowanie **M. Miemca**.

Kolejna kategoria przestrzeni, mająca już bardzo ugruntowane miejsce w nauce prawa administracyjnego, to **przestrzeń publiczna**. Wprawdzie tę kategorię przestrzeni można postrzegać również jako pojęcie abstrakcyjne (przestrzeń „społeczna” – wytworzona przez społeczeństwo), ale nam chodzi tu o taki, już mniej lub bardziej konkretny i ograniczony wycinek całego obszaru państwa, który jest dostępny publicznie, z którego może korzystać każdy⁹, przy czym całe państwo też z pewnego punktu widzenia można nazwać przestrzenią publiczną, gdyż państwo jest wartością publiczną. Tę powszechną możliwość wykorzystania danego obszaru i to w danym zakresie i w dany sposób, powinny regulować ustawy należące do prawa administracyjnego, toteż w wielu ustawach regulowany są: status i warunki korzystania z jakiejś kategorii przestrzeni publicznej. Są to – w odróżnieniu od ustaw odnoszących się do wymienionej wcześniej przestrzeni administracyjnej – akty należące do administracyjnego prawa materialnego. Odpowiednio – umieszczone w tej książce opracowania dotyczące przestrzeni publicznej też zostały powiązane z jakąś konkretną dziedziną prawa administracyjnego. I tak praca **J. Blicharz**, omawiająca istotny problem prywatyzacji przestrzeni publicznej i „wyjmowania” niektórych obszarów spod określenia „publiczny”, związana jest z prawem wolności zgroma-

⁹ Nieporozumieniem jest legalne definiowanie przestrzeni publicznej, gdyż – podobnie jak interes publiczny – pojęcie to jest klauzulą generalną. Oba pojęcia w sposób wysoce niefortunny definiuje jednak na swój użytek ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.). Stanowi ona, że „obszarem przestrzeni publicznej” jest „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy wartości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy” (art. 2 pkt 6).

dzeń. Artykuł **K. Kalinki** omawia zagadnienie przestrzeni publicznej w prawie energetycznym, a opracowanie **T. Gawareckiego** odnosi się do przestrzeni dróg publicznych. Te bardzo różne przykłady pokazują wielkie bogactwo tematyki tej kategorii przestrzeni. Z pewnym wahaniem zaliczyłem do tej samej kategorii **cyberprzestrzeń**, o której traktuje opracowanie **M. Kotulskiego**. Cyberprzestrzeń jest przecież przestrzenią abstrakcyjną, nie może być ona określona jakimikolwiek fizycznymi granicami i jest nazywana przestrzenią wirtualną. Wydaje się, że obecnie, kiedy tzw. e-administracja tak żywiołowo się rozwija, a wszystkie podmioty prawa administracyjnego – zarówno administrujący, jak i administrowani mają równy dostęp do tego rodzaju przestrzeni, jest ona niewątpliwie nową kategorią przestrzeni publicznej. Nie ulega wątpliwości, że ta kategoria pojęciowa będzie się rozwijać, powstaje lub już powstał świat wirtualny, co może nasuwać pytanie o to, czy przyszłości tradycyjne rozumienie przestrzeni nie będzie anachronizmem i czy nie pojawiają się jakieś nowe kategorie przestrzeni.

Wreszcie, na najniższym stopniu szczegółowości leży przestrzeń, którą nazwę umownie **przestrzenią fizyczną**, będąca faktycznym, fizycznym obszarem wyznaczonym według kryteriów prawnych, dla potrzeb realizacji prawa. Tego rodzaju przestrzeń normują również ustawy z zakresu prawa administracyjnego materialnego, posługujące się określeniami, o jakich była już mowa wyżej. O takiej przestrzeni mowa w artykule **J. Człowiekowskiej**, dotyczącym kategorii pojęciowej ładu przestrzennego, wprowadzonej przez przepisy o miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Należy tu również praca **M. Sośniak-Jagielińskiej**, mówiąca o przestrzeni miejskiej.

* * *

Serdecznie dziękuję Koleżankom i Kolegom z Uniwersytetu Wrocławskiego i z Uniwersytetu Jagiellońskiego za bardzo aktywny i twórczy wkład w przygotowanie tej książki. Dziękuję Gościom z Wrocławia, którzy zaszczytili nas udziałem w kolejnym, już trzecim Spotkaniu. Jestem wdzięczny Panu prof. dr. hab. Adamowi Błasiowi za jego serdeczne i konstruktywne podejście do naszych krakowsko-wrocławskich konferencji. Z entuzjazmem i radością czekam na kolejną konferencję.

Rozdział pierwszy

Przestrzeń prawna

Przeźstrzeń prawna jako narzędzie badawcze europejskiej kultury prawnej

1. Wprowadzenie

Badając europejskie prawo administracyjne niejednokrotnie można spotkać się z spostrzeżeniem, że nie sposób opisać jego istoty za pomocą tradycyjnej aparatury pojęciowej wypracowanej do analizy prawa krajowego i międzynarodowego¹. Dlatego też należy poszukiwać adekwatnych narzędzi badawczych w tym zakresie.

Dla usystematyzowania podjętych rozważań należy jednak postawić i rozwiązać kilka kwestii wstępnych, czasem nawet natury ogólnej. I tak prawo jest przede wszystkim strukturą normatywną, a zatem konstrukcją myślową i wyrażoną w zdaniach². Prawo, jako zespół wypowiedzi językowych, stanowi środek komunikowania się jednostek, ich organizacji i instytucji. Jednocześnie każda norma prawna obowiązuje w pewnym czasie, przestrzeni oraz wiąże określone podmioty³. Prawo tworzy więc rodzaj więzi społecznej, łączącej ludzi zamieszkujących określone terytorium ujęte w ramy organizacji pań-

¹ Por. M. Zirk-Sadowski, *Prawo a uczestniczenie w kulturze*, Łódź 1998, s. 94–95; H. Hofmann, G. Rowe, A. Türk, *Administrative Law and Policy of the EU*, Oxford 2011, s. 7 i n.

² Konstrukcją myślową, „bo złożoną z pomyślanych treści normatywnych, z postulatów”; wyrażoną w zdaniach „bo komunikowaną innym, co jest koniecznym jej warunkiem”, por. F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 13.

³ W teorii prawa pisze się o temporalnym, przestrzennym i personalnym zakresie obowiązywania prawa, zob. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2011, s. 65–66; J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012, s. 143–153.

stwowej lub organizacji międzynarodowej o charakterze globalnym lub regionalnym⁴. Tym samym, prawo jest strukturą społecznie obowiązującą i stosowaną w określonym czasie oraz przestrzeni. Jest zatem „faktem społecznym, który ma swoje przyczyny i swoje skutki, a więc nadaje się do takich badań, które są właściwe dla sfery związków przyczynowych”⁵.

Z dokonanych ustaleń wynika, że przedmiot badań nauk prawnych jest złożony, należy zarazem do działań myślowych i do rzeczywistości społecznej⁶. Prawo według F. Longchamps’a jest pewnym „aspektem kultury ludzkiej, wytworem i składnikiem współżycia ludzi”⁷. Dlatego przedmiot analizy określał zamiennie, raz jako kulturę prawną, innym razem jako życie prawne, które są pomyślane możliwie jak najszerzej. Struktura normatywna nie obejmuje bowiem całego bogactwa zawartego w zjawiskach prawnych (zjawiskach administracyjnoprawnych). W konsekwencji przedmiotu poznania nie należy ograniczać tylko do systemu norm prawnych. „Nie można bowiem mówić o normach bez przedmiotu normowania”⁸. W tym ujęciu składnikami kultury prawnej (życia prawnego) jest zatem struktura normatywna, struktura społeczna oraz nauka prawa⁹. Tak więc w dalszych rozważaniach pojęcia kultury prawnej (życia prawnego) używam w znaczeniu odmiennym niż powszechnie przyjęte w jurysprudencji¹⁰, komparatystyce

⁴ Zob. A. Pieniążek (w:) A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2010, s. 33–34.

⁵ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria A, nr 27, Prawo VII, Wrocław 1960, s. 12–13.

⁶ *Ibidem*, s. 12.

⁷ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa...*, s. 31.

⁸ J. Jendrośka, *Narzędzia badania prawa administracyjnego*, A UW, No 2342, Przegląd Prawa i Administracji L, Wrocław 2002, s. 152–153.

⁹ „Nauka prawa w dużej części tworzy swój przedmiot. Myśl wyrażona w książkach i w wykładach po dziesiątkach lat staje się prawem w kodeksie, a zdania kodeksu na dziesiątki lat wyznaczają zainteresowanie dla nowej refleksji. Krążenie odbywa się wciąż między prawem obowiązującym w społeczeństwie a myślą o prawie; tak jest już od juryskonsultów rzymskich” F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa...*, s. 31–35.

¹⁰ L. Leszczyński przez pojęcie kultury prawnej rozumie „zespół cech przypisanych porządkom prawnym, zwykle występującym na w miarę wyodrębnionym terytorium, ale przekraczającym granice poszczególnych państw i obowiązujących ich systemów prawnych. Właściwości te dotyczą sposobu pojmowania prawa, jego źródeł, pewnych konstrukcji prawniczych praktyki i doktryny, odrębności ich historycznego kształtowania się oraz procesów powstania i stosowania prawa, odmiennej roli społecznego otoczenia prawa oraz nauk prawnych na ich kanwie powstających”, por. L. Leszczyński (w:) A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 73. Zob. M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000, s. 16.

prawniczej¹¹, czy też w socjologii prawa¹². Jednocześnie badam tylko ten wy-
cinek życia prawnego, który ma za przedmiot działalność administracyjną
w przestrzeni prawnej Unii Europejskiej.

2. Przestrzeń prawna jako narzędzie badawcze

Przy takich założeniach, przestrzeń prawna jawi się jako typowe
pojęcie-narzędzie, służące poznaniu prawa, traktowanego jako część rze-
czywistości społecznej. Jak już ustalono, życie prawne, czyli kultura praw-
na, to nie tylko struktura normatywna, lecz również zachowanie się ludzi
(struktura społeczna) i nauka prawa. Stąd też klasyczne wizje prawa – wi-
zja relacyjna (gdzie podstawowym narzędziem badawczym jest stosunek
prawny) i wizja sytuacyjna (gdzie zasadniczym narzędziem badawczym
jest sytuacja prawna) nie wystarczają dla uchwycenia całości fenomenu,
jakim są zjawiska prawne (zjawiska administracyjnoprawne)¹³. Wiedza
o życiu prawnym potrzebuje właściwych narzędzi do systematyzacji wi-
adomości o swoim przedmiocie. „Takim narzędziem może być – między
innymi – pojęcie przestrzeni prawnej. Nie ma ono mieć żadnego zadania
opisowego, ani wyjaśniającego (eksplikatywnego), ani wartościującego.
Ma służyć wyłącznie jako narzędzie do badania kultury prawnej
w możliwie szeroko ujętych całościach. Ma więc zadanie instrumental-
ne w poznaniu”¹⁴.

Przestrzeń prawna w ujęciu zaproponowanym przez F. Longchamps
to „ogół świadomych zachowań się ludzi wzajem wobec siebie pod wzglę-
dem prawa, a więc wzięta pod uwagę pod tym jednym względem”¹⁵. In-

¹¹ F. Longchamps pisał, że „doświadczenie prawne rozumiane tu jest jako całość lub część porząd-
ku normatywnego, wraz z narosłą praktyką i sformułowaniami doktryny, tak jak daje się to stwierd-
zić w danym środowisku i czasie – słowem, jako pewien krąg kultury prawnej”, por. F. Longchamps,
Z badań porównawczych w dziedzinie prawa. Refleksja metodologiczna, AUW, No 125, Prawo XXXII, Wroc-
ław 1970, s. 134; R. David, *Les grands systems de droit contemporains*, Paryż 1969, s. 24 i s. 134; R. To-
karczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008, s. 125–127. W dalszych rozważaniach nie chodzi
więc o obszar doświadczeń prawnych (*esperienza giuridica*) i krąg kultury prawnej.

¹² Zdaniem K. Paleckiego kultura prawna to ogół prawnych działań symbolicznych danej zbior-
owości w określonym czasie, K. Palecki, *O użyteczności pojęcia kultura prawna*, PiP 1974, z. 2, s. 73–74.
Inaczej L.M. Friedman, dla którego kultura prawna to idee, wartości i przekonania, jakie ludzie ży-
wią wobec systemu prawnego, L.M. Friedman, *Legal Culture and the Welfare State* (w:) *Dilemmas of
Law in the Welfare State*, red. G. Teubner, Berlin 1988, s. 16–17.

¹³ J. Jendrośka, *Narzędzia badania prawa administracyjnego...*, s. 150–152.

¹⁴ F. Longchamps, *Z problemów poznania...*, s. 41.

¹⁵ *Ibidem*. Por. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 75–76.

W październiku 2012 r. odbyło się w Krakowie III Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów. Wzięli w nim udział pracownicy naukowcy i doktoranci Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

Prezentowana praca zawiera referaty i głosy w dyskusji przedstawione podczas tego spotkania oraz opracowania uzupełniające związane z omawianą tematyką.

Publikacja jest pierwszym na polskim rynku wydawniczym kompleksowym studium zagadnienia przestrzeni w prawie administracyjnym. Autorzy prezentują szerokie i różnorodne ujęcie tematu – przez pryzmat przestrzeni rozważają istotę prawa administracyjnego, obszar jaki ono zajmuje oraz zakres konkretnych regulacji i instytucji prawnych.

W książce omówiono m.in. problematykę:

- ▶ przestrzeni zajmowanej przez prawo administracyjne wobec innych gałęzi prawa,
- ▶ przestrzeni zajmowanej przez regulacje prawa administracyjnego wobec przestrzeni wolnej od tych regulacji,
- ▶ przestrzeni rozumianej dosłownie, jako wyodrębniony fizycznie obszar powierzchni ziemi, i dotyczących jej unormowań,
- ▶ nowych tendencji w zakresie globalizacji prawa administracyjnego.

Monografia jest przeznaczona dla pracowników naukowych, doktorantów, sędziów sądów administracyjnych, adwokatów, radców prawnych oraz studentów wydziałów prawa i administracji.

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

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

ISBN 978-83-264-4337-4



9 788326 443374