

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA\*

## WYKŁADNIA NORM PLANOWYCH W PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA – ZAGADNIENIA WSTĘPNE

### Wprowadzenie

Nie ulega wątpliwości, iż wykładnia jest jednym z głównych problemów teorii prawa (jednocześnie należących do najbardziej dyskusyjnych). W tym kontekście Marek Zirk-Sadowski wskazuje, iż „skłania to często przedstawicieli szczegółowych nauk prawnych (dogmatyk prawnych) do podejmowania prób zastosowania osiągnięć teorii na gruncie poszczególnych dziedzin czy nawet gałęzi prawa”, konstatując następnie: „niestety najczęściej próby te kończą się niepowodzeniem”<sup>1</sup>. Mimo wszystko, chcąc dołączyć do podejmujących to wyzwanie, w niniejszym artykule – w kontekście wykładni – chciałabym się zająć zjawiskiem, które współcześnie przeżywa swoisty renesans<sup>2</sup> – szczególnie właśnie w prawie ochrony środowiska – mianowicie planowaniem.

Powstaje bowiem pytanie, jakie są odrębności wykładni prawa ochrony środowiska w odniesieniu do norm planowych oraz czy i na ile swoistość aktów planowania, jako źródeł prawa, determinuje też ich wykładnię? Odpowiedź na to pytanie jest celem niniejszego opracowania. Ze względu na rozległość, wieloaspektowość i *novum* podejmowanego

---

\* Dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; e-mail: jusgoz@amu.edu.pl, ORCID ID: orcid.org/0000-0001-5046-037X.

<sup>1</sup> M. Zirk-Sadowski [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *System Prawa Administracyjnego*, t. 4. *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 137.

<sup>2</sup> Zob. Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 142.

zagadnienia, a także na ramy artykułu, konieczne jest (na co wskazuje też tytuł) ograniczenie się do zarysowania tego problemu oraz poruszenie jedynie niektórych wątków. Niniejsze opracowanie ma zatem charakter wstępny i ukierunkowane jest na identyfikację problemów badawczych oraz wyznaczenie kierunków dalszych poszukiwań.

Problematyka planowania w prawie ochrony środowiska stanowi przedmiot zainteresowania doktryny w wielu aspektach. Złożoność tego zagadnienia, stanowiąca pochodną zwłaszcza powszechności i różnorodności tej formy działania administracji w ochronie środowiska, lecz również trudności określenia charakteru aktów planowania, sprawia, że literaturę przedmiotu w tym zakresie tworzą głównie prace o charakterze przeglądowym<sup>3</sup>, bądź odnoszące się do zagadnień szczegółowych (zwłaszcza charakteru prawnego poszczególnych aktów planistycznych w ochronie środowiska)<sup>4</sup>. Z kolei problematyka wykładni norm planowych (poza dorobkiem doktryny prawa administracyjnego obejmującym zwłaszcza prace o charakterze ogólnym<sup>5</sup>), była podejmowana dotychczas

---

<sup>3</sup> Zob. m.in. J. Boć, *Przykład prawnych form działania administracji w ochronie środowiska*, [w:] A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 427-438; J. Sommer, *Planowanie w ochronie środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza. Rozwój. Perspektywy*, Warszawa 2010, s. 125-146; tenże, *Charakter prawny planów w zakresie ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka” 2010, nr 2, s. 30-44; K. Wlazlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 180-196; R. Stankiewicz, *Znaczenie aktów planowania w prawie ochrony środowiska*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014, s. 188-201.

<sup>4</sup> Zob. m.in. A. Fogel, *Plany ochrony obszarów chronionych jako instrument kształtowania przestrzeni na poziomie lokalnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3/4, s. 83-96; Z. Bukowski, *Charakter prawny planów gospodarki odpadami*, „Ochrona Środowiska. Przegląd” 2003, nr 1, s. 13-22; J. Chmielewski, *Z problematyki aktów planistycznych w prawie administracyjnym – na przykładzie planów i uproszczonych planów urzędzenia lasów*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 10, s. 51-63; M.G. Krzyżanowska, *Akty prawa miejscowego z zakresu ochrony powietrza w świetle wybranego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 133-158; A. Dubowska, *Plan działań krótkoterminowych jako instrument ochrony powietrza*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 95-110; J. Bobrowicz, *Kwalifikacja aktu normatywnego jako aktu prawa miejscowego – na przykładzie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2012, nr 4, s. 23-45.

<sup>5</sup> Przede wszystkim wskazać tu należy: L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *System Prawa Administracyjnego*, t. 4. *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015 oraz W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006.

głównie w odniesieniu do planowania przestrzennego<sup>6</sup>, a nie prawa ochrony środowiska.

Dokonując założeń wstępnych analizy i ustaleń terminologicznych, przyjmuję pragmatyczne rozumienie wykładni, jako czynności oraz rozumowania, zmierzające do rekonstrukcji normy prawnej z określonych faktów normotwórczych<sup>7</sup>. Stanowi ona zespół pewnych czynności, odnoszących się do jakichś wyrażen<sup>8</sup>, proces ukierunkowany na zrozumienie przepisów prawnych (interpretowanie prawa)<sup>9</sup>. Rezultatem tego postępowania są normy prawne. Wykładni w tym ujęciu, podlegają zaś źródła normotwórcze<sup>10</sup>. Należy jednak zaznaczyć, iż, choć ukierunkowane na pragmatyczne rozumienie wykładni, niniejsze opracowanie uwzględnia też jej ujęcie apragmatyczne (jako „rezultatu tych czynności dokonywanych do owych wyrażen<sup>11</sup>”), ze względu na ścisłe powiązanie tych pojęć. Do wykładni apragmatycznej odnosi się też tytułowe sformułowanie „wykładnia norm planowych”, którego użycie pozwala na zwarte ujęcie podjętego problemu.

Ponadto, przyjmuję, zgodnie z koncepcją źródeł prawa Z. Ziemińskiego<sup>12</sup>, że podstawą procesu i decyzji stosowania prawa mogą być normy zrekonstruowane z różnych źródeł prawa, a rekonstrukcja ta musi uwzględniać wszystkie występujące elementy. Adekwatnym do przedmiotu rozważań wydaje się też przyjęcie szerokiego rozumienia wykładni – to znaczy nieograniczania jej zakresu wyłącznie do interpretacji przepisów prawa. Oprócz nich konieczne wydaje się uwzględnienie również innych faktów prawotwórczych<sup>13</sup>. Rekonstrukcja ta prowadzi więc do

---

<sup>6</sup> Zob. np. P. Kwaśniak, *Charakterystyka norm prawnych zawartych w aktach planistycznych na przykładzie planów miejscowych*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Seria Administracja” 2013, nr 1, s. 13-29; J. Kaczor, *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 10, s. 35; J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011, s. 209-213.

<sup>7</sup> Zob. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 109.

<sup>8</sup> Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 45.

<sup>9</sup> Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, s. 381.

<sup>10</sup> Tamże, s. 381 i 384.

<sup>11</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 45.

<sup>12</sup> Zob. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa 1978, s. 59.

<sup>13</sup> Adekwatność takiego ujęcia wykładni w prawie administracyjnym wykazał, W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, s. 384.

„finalnego dla procesu decyzyjnego zrekonstruowania normy prawnej, niezbędnej do podjęcia decyzji (normy do zastosowania”, „normatywnej podstawy decyzji)”<sup>14</sup>.

Wreszcie przyjętym w niniejszych rozważaniach punktem wyjścia dla budowania pojęcia normy postępowania jest szerokie jej ujęcie jako wyrażenia dyrektywalnego – wypowiedzi, która bezpośrednio wyznacza zachowanie określonych podmiotów w danych okolicznościach<sup>15</sup>. Jako cechy norm prawnych przyjmuję zaś powszechne uznawane: generalność i abstrakcyjność<sup>16</sup>. Dla zawężenia i tak rozległego pola badawczego, rozważania ograniczam do działalności planistycznej w sferze zewnętrznej administracji (planowanie działalności innych podmiotów), przy czym należy zaznaczyć, iż relacja administracja–podmioty sfery zewnętrznej nie musi opierać się tylko na środkach władczych<sup>17</sup>.

## 1. Akty planistyczne jako źródło rekonstrukcji normy prawnej w prawie ochrony środowiska

Ustalenie źródeł prawa jako źródła rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji, poprzedza etap wykładni prawa (rekonstrukcji normy do zastosowania, stanowiącej podstawę decyzji stosowania prawa), a oba działania tworzą fazę przygotowawczą – przeddecyzyjną procesu decyzyjnego stosowania prawa<sup>18</sup>.

Zważywszy na to, iż „charakter źródła z jakiego mogą być odkodowane poszczególne rodzaje norm prawa administracyjnego determinuje wykładnię zmierzającą do odkodowania tych norm”<sup>19</sup>, zasadne jest poświęcenie uwagi charakterowi aktów planowania, a szczególnie (ze względu na przedmiot rozważań) w prawie ochrony środowiska. Co

---

<sup>14</sup> L. Leszczyński [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *System Prawa Administracyjnego*, t. 4. *Wykładnia...*, s. 58.

<sup>15</sup> Zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 25; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, s. 386.

<sup>16</sup> Zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa...*, s. 27.

<sup>17</sup> Zob. R. Stankiewicz, *Znaczenie aktów planowania...*, s. 190.

<sup>18</sup> Zob. L. Leszczyński [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *System Prawa Administracyjnego*, t. 4. *Wykładnia...*, s. 62.

<sup>19</sup> W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, s. 534.

istotne, ustalenie źródeł prawa stanowi działanie i rozumowanie samodzielne, częściowo niezależne od interpretacji *sensu stricto*. Jednocześnie podkreślić trzeba, iż oba działania składające się na fazę przygotowawczą nie mają charakteru następczego – nie zawsze etap ustalenia źródła rekonstrukcji poprzedza rekonstrukcję normy<sup>20</sup>.

Rola aktów planowania w prawie ochrony środowiska jest ogromna. W doktrynie podkreśla się na przykład, iż „środki planistyczne stanowią podstawowe instrumenty prawne zmierzające do realizacji celów ochrony przyrody”<sup>21</sup>. Jednak kategoryzacja aktów planowania na gruncie teorii prawa administracyjnego napotyka poważne trudności<sup>22</sup>. Złożony jest też ich charakter prawny, a różnice pomiędzy ich poszczególnymi typami – spore. Przedstawienie, choćby pobieżnej, typologii aktów planowania w prawie ochrony środowiska przekraczałoby ramy artykułu. Stąd też odniosę się tylko do wybranych kwestii w tym zakresie, wskazując na cechy aktów planistycznych, istotnych w kontekście problematyki ich wykładni.

Pierwszą z nich jest normatywny charakter aktów planowania oraz problem ich mocy wiążącej. Pod tym względem akty planistyczne różnią się między sobą, co więcej, w treści jednego aktu można nieraz wyróżnić normy o zróżnicowanym charakterze: ogólne i indywidualne, o charakterze informacyjnym (zawierające dane i prognozy), imperatywnym (wiążące prawnie adresatów) oraz normy mające charakter oddziałujący (pośrednie)<sup>23</sup>. Trudno też zakwalifikować akty planistyczne w świetle podziału wypowiedzi prawodawcy na normy prawne, dyrektywy i optatywy<sup>24</sup>. W polskim systemie prawnym, można wskazać akty planistyczne należące do każdej z tych kategorii<sup>25</sup>.

Zasadniczą przesłanką kwalifikacji aktu organu jako tekstu prawnego (obejmującego zespół przepisów) jest ujęcie w jego treści (formułowanie) norm prawnych – to znaczy norm o charakterze generalno-abstrakcyjnym.

---

<sup>20</sup> Zob. L. Leszczyński [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Sytem Prawa Administracyjnego*, t. 4. *Wykładnia...*, s. 62.

<sup>21</sup> K. Właźlak, *Racjonalność planowania...*, s. 185 i zob. powołaną tam literaturę.

<sup>22</sup> Zob. Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy...*, s. 175; K. Właźlak, *Racjonalność planowania...*, s. 114.

<sup>23</sup> Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 148.

<sup>24</sup> Zob. R. Stankiewicz, *Znaczenie aktów planowania...*, s. 191; J. Niesiołowski, *Normy, dyrektywy, optatywy jako wypowiedzi prawodawcy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. 7, s. 396 i nast.

<sup>25</sup> Tamże.

Powyższe pojęcie aktu normatywnego zawierającego przepisy będące podstawą konstruowania norm prawnych (korespondującego z terminem „źródła prawa”) prezentowane jest też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, niezmiennie od wielu lat<sup>26</sup>. Jak wskazano w wyroku z 12 lipca 2001 r.<sup>27</sup>: „można mówić o ukształtowaniu się w orzeczeniach Trybunału istotnych stałych elementów określonej doktryny aktu normatywnego – prawotwórczego. Do elementów tych należy zaliczyć: 1) rozstrzygające znaczenie treści a nie formy aktu jako kryterium oceny jego normatywności (definicja materialna), 2) konkretny charakter tego rodzaju oceny, biorącej pod uwagę także systemowe powiązania danego aktu z innymi aktami systemu prawnego uznawanymi niewątpliwie za normatywne, 3) wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych wydają się być nieodłączną cechą systemu prawnego”<sup>28</sup>.

Należy w tym miejscu nadmienić, iż Trybunał wypowiedział się również (w innym orzeczeniu) w kwestii normatywności aktu planistycznego – w odniesieniu do konkretnego jego rodzaju – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>29</sup>. Warto przytoczyć owo stanowisko, gdyż mimo, że dotyczy ono aktu planowania przestrzennego, to jednak wskazuje na cechy aktów planistycznych, które charakterystyczne są również dla aktów planistycznych występujących w prawie ochrony środowiska, a zwłaszcza tych z nich, które dotyczą aspektów przestrzennych.

W uzasadnieniu cytowanego postanowienia Trybunał uznał, iż plan miejscowy mieści się między klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami indywidualnymi, związanymi ze stosowaniem prawa. Choć ściśle osadzony w konkretnych stanach faktycznych, nie jest jednak tylko zbiorem postanowień dotyczących przeznaczenia konkretnych działek, lecz dotyczy też kolejnych – mogących powstać w wyniku różnych przekształceń. Nadaje to planowi miejscowemu swoistą wielokrotność stosowania. Powyższa cecha, w powiązaniu ze specyficzną jego wielostronnością (plan odnosi się do wszystkich kolejnych osób uzyskujących

---

<sup>26</sup> Zob. W. Federczyk, B. Majchrzak, *Akt normatywny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Problemy na tle aktów organów administracji*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014, s. 154.

<sup>27</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127.

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> Postanowienie TK z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK ZU-A 2004, nr 9, poz. 97.

prawo do dysponowania daną przestrzenią), nie pozwala zaliczyć planów miejscowych do klasycznych aktów stosowania prawa. Jednocześnie plan miejscowy, będąc szczególnym rodzajem aktu prawa miejscowego, nie w pełni odpowiada cechom aktów normatywnych określonych w art. 188 pkt 1-3 i pkt 5 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, co stało się właśnie podstawą umorzenia przez Trybunał postępowania w tej sprawie.

Wyróżnia się wreszcie kategorię generalnych aktów stosowania prawa, do której zalicza się właśnie plany, strategie, programy, koncepcje i analizy stanowiące akty organów administracji o charakterze mieszanym (jednocześnie generalne i konkretne), pozbawione jednak cech normatywności prawnej<sup>30</sup>.

Zróżnicowanie aktów planistycznych dotyczy więc ich mocy wiążącej: występują zarówno akty prawa powszechnie obowiązującego (którym ustawodawca nadał taki przymiot)<sup>31</sup>, inne akty o charakterze generalnym, jak i akty indywidualne. Co więcej w treści jednego aktu zawarte mogą być postanowienia o różnym charakterze (imperatywne, influencyjne, indykatywne – co ma miejsce przykładowo w przypadku planów ochrony obszarów chronionych)<sup>32</sup>. Wątpliwości powstają zwłaszcza w przypadku, gdy prawodawca nie określił precyzyjnie, nie wyraził *explicite*, woli nadania określonemu planowi mocy powszechnie wiążącej, a cechy poszczególnych elementów planu zdają się wskazywać na taki charakter<sup>33</sup>. W doktrynie wskazuje się też, iż samo nazwanie aktu rozporządzeniem lub aktem prawa miejscowego nie przesądza o jego charakterze normatywnego aktu powszechnie obowiązującego. Decydującym kryterium w tym zakresie jest bowiem zawieranie norm generalnych i abstrakcyjnych<sup>34</sup>. Bez wątplenia jednak, jeśli akt planistyczny przybiera formę aktu prawnego, to wiąże co najmniej wewnątrz struktury organizacyjnej, w ramach której został ustanowiony<sup>35</sup>.

Znaczącą grupę aktów planistycznych w prawie ochrony środowiska stanowią akty prawa miejscowego. Przyznanie terenowym organom administracji publicznej kompetencji stanowienia prawa w tym zakresie podyktowane jest przede wszystkim lokalnym charakterem działań

<sup>30</sup> Zob. W. Federczyk, B. Majchrzak, *Akt normatywny...*, s. 168-169.

<sup>31</sup> Zob. R. Stankiewicz, *Znaczenie aktów planowania...*, s. 191.

<sup>32</sup> Zob. K. Właźlak, *Racjonalność planowania...*, s. 115.

<sup>33</sup> Tamże, s. 118.

<sup>34</sup> Zob. J. Sommer, *Planowanie w ochronie środowiska...*, s. 143.

<sup>35</sup> Zob. K. Właźlak, *Racjonalność planowania...*, s. 115.

w zakresie ochrony środowiska<sup>36</sup>. Tytułem przykładu można wskazać tu: plan ochrony dla rezerwatu przyrody w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska<sup>37</sup>; plan ochrony dla parku krajobrazowego w formie uchwały sejmiku województwa w części określonej w art. 20 ust. 4a ustawy o ochronie przyrody<sup>38</sup>; plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska<sup>39</sup>; tzw. programy naprawcze uregulowane w art. 84 ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>40</sup>; uchwała sejmiku województwa w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami<sup>41</sup>; program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w formie uchwały rady gminy<sup>42</sup>. Niektóre z nich budzą wątpliwości co do ich charakteru prawnego (normatywności i przynależności do aktów prawa miejscowego)<sup>43</sup>.

W kontekście aktów planistycznych jako źródła rekonstrukcji normy prawnej istotną kwestią jest zatem zawieranie norm abstrakcyjnych i generalnych. Uznanie za akt prawa miejscowego wymaga więc oceny cech materialnych i formalnych. Niezbędne jest ustalenie czy dany akt ma charakter powszechnie obowiązujący (kto jest adresatem norm z niego wyprowadzanych), wskazanie normy kompetencyjnej prawodawczej w ustawie oraz czy został on podany do powszechnej wiadomości<sup>44</sup>. W doktrynie wskazuje się w tym kontekście, iż jeśli akt prawotwórczy zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest aktem prawa miejscowego<sup>45</sup>. Zaznacza się

<sup>36</sup> Zob. J. Boć, *Przykład prawnych form...*, s. 438.

<sup>37</sup> Art. 19 ust 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 z późn. zm., tekst jednolity.

<sup>38</sup> Art. 19 ust. 6a i 20 ust 4a ustawy o ochronie przyrody.

<sup>39</sup> Art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm., tekst jednolity.

<sup>41</sup> Art. 38 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2018 r. poz. 21 z późn. zm., tekst jednolity.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, Dz. U. z 2017 r. poz. 1840 z późn. zm., tekst jednolity.

<sup>43</sup> Zob. A. Dubowska, *Plan działań krótkoterminowych...*, s. 104-106.

<sup>44</sup> Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 65.

<sup>45</sup> Zob. S. Bułajewski, *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunatu Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2012, nr 18, s. 14 i nast.



jednak, iż regulacje indywidualno-konkretne nie powinny znajdować się w aktach prawa miejscowego – uznać je należy za istotnie naruszające prawo<sup>46</sup>. W orzecznictwie stwierdzono też wadliwość norm bezpośrednio dotyczących indywidualnego adresata i zobowiązujących do określonych, konkretnych działań, zawartych w programach stanowionych na podstawie art. 84 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Nie podważając znaczenia kryterium podziału na akty zewnętrzne (źródła prawa powszechnie obowiązującego) – zawierające normy prawne i wewnętrzne, należy odnotować nieostrość tego podziału, widoczną szczególnie właśnie w prawie ochrony środowiska. Jak wskazuje J. Boć: „Ujęcie zupełnie akceptujące ten podział nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w prawie ustawowym ochronnym i wręcz jest z nim sprzeczne. A akty generalne planistyczne w wielu rodzajach uregulowań stanowią podstawy kształtowania sytuacji prawnej podmiotów zewnętrznych wobec administracji. Być może ustawodawca nie dał sobie tu rady z ochroną koncepcji zamkniętego porządku prawnego, a być może planowanie w ochronie środowiska jest tak istotne, że wyznacza w określonych prawem warunkach sytuację prawną podmiotów administracji publicznej”<sup>47</sup>.

## 2. Normy planowe w prawie ochrony środowiska i swoistość ich wykładni

Jak wskazano powyżej celem wykładni jest ustalenie normy prawnej podlegającej zastosowaniu. W obszarze tematyki wykładni norm planowych w prawie ochrony środowiska istotnym wątkiem badawczym są więc właściwości norm prawnych tego rodzaju. Owe swoiste cechy determinują następnie też proces wykładni – rekonstrukcję normy do zastosowania, stanowiącej postawę decyzji stosowania prawa (być może wpływać będą też na stosowanie dyrektyw interpretacyjnych). Ponownie, ze względu na ramy i wskazany we wstępie charakter opracowania, możliwe będzie tylko zasygnalizowanie pewnych aspektów tego zagadnienia.

Akty planowania są aktami polityki administracyjnej rozumianej jako polityka wykonywania przez administrację publiczną zadań publicznych,

---

<sup>46</sup> Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 68.

<sup>47</sup> J. Boć, *Przykład prawnych form...*, s. 437.

ustalania celów i priorytetów, projektowania środków i sposobów działania oraz przewidywania efektów. Struktura normy planowej kształtuje się więc następująco: „nakazuje się A, aby osiągnął stan rzeczy S, poprzez zachowanie C”. Norma ta, narzuca więc cel jak i środek, co odróżnia ją od dyrektywy celowościowej, również nawiązującej do celów<sup>48</sup>. Norma planowa (zadaniowa) nie określa jak należy się zachować, aby zrealizować cel, lecz przepisuje, jaki cel winien być zrealizowany, przy czym cele te wyznaczone są przez normodawcę, a nie wybrane przez adresata norm<sup>49</sup>. Warto też zauważyć, iż norma prawna może z aktami planowania lub ich ustaleniami wiązać następstwa prawne o charakterze proceduralnym lub materialno-prawnym, mimo, że samo planowanie nie tworzy prawa<sup>50</sup>.

Oczywistością jest więc, iż wykładnia norm planowych musi być uwzględniona w procesie stosowania prawa, szczególnie w prawie ochrony środowiska, gdzie, jak wskazano powyżej, pełnią one istotną rolę. Usytuowanie ich względem pozostałych typów norm można zaś określić następująco: „Poszukiwanie przez organ administracji norm zadaniowych warunkuje sposób czynienia przez niego użytku z uzyskanych kompetencji, a dokonane na podstawie odkodowanych norm zadaniowych ustalenia w tym zakresie wpływają z kolei bezpośrednio na sposób stosowania prawa przez ten organ, w tym i w znacznym stopniu na procesy wykładni”<sup>51</sup>.

Swoistość prawa ochrony środowiska (zwłaszcza jego wymiar ochronny i rola planowania w tym obszarze) zdaje się determinować też szczególne cechy norm planowych, a w konsekwencji wykładnię prowadzącą do ich odkodowania.

W doktrynie zauważa się na przykład swoistą odmianę norm planowych, których przykładem są normy tworzące park narodowy albo normy wprowadzające gatunkową ochronę roślin lub zwierząt<sup>52</sup>. Nie wyznaczają one wprost samych zadań, lecz określają „urządzenia lub przedsięwzięcia” potrzebne do spełnienia zadań. Różnią się zatem od typowych norm zadaniowych, których cechą charakterystyczną jest wyznaczanie celu i zadań dla jego realizacji.

<sup>48</sup> Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 39 i nast.

<sup>49</sup> Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, s. 413.

<sup>50</sup> Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy...*, s. 160.

<sup>51</sup> W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, s. 414-45.

<sup>52</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 40.

Swoistość planowania jako aktywności, a w konsekwencji formułowania aktów planistycznych jako źródeł normotwórczych, powoduje też pewne trudności w stosowaniu reguł wykładni. Widoczne jest to na przykład w kontekście aktów planistycznych, których ustalenia przyjmują obok formy tekstowej również formę graficzną. Dotyczy to planów, których przedmiot obejmuje aspekty przestrzenne (np. wspomnianych wcześniej planów obszarów chronionych dotyczących obszarowych form ochrony, planów gospodarowania wodami, planów gospodarki odpadami). Problem ten podejmowany był w prawie planowania przestrzennego w odniesieniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>53</sup>. Rysunek stanowi bowiem integralną część takiego planu<sup>54</sup> – ma zatem moc wiążącą. W tym kontekście w doktrynie stwierdzono, że „rysunek jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymagań normy prawnej z jej klasyczną budową: hipotezą, dyspozycją, sankcją. Wymaga zatem przełożenia na język normy prawnej, dopiero wtedy może mieć moc wiążącą”<sup>55</sup>. Konsekwencją tego jest służebna i wyjaśniająca rola rysunku planu miejscowego w stosunku do tekstu<sup>56</sup>: „Rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, pełniąc rolę *sui generis* słownika wyrażeń aktu prawnego w miejsce opisu”<sup>57</sup>.

Należy jednak zauważyć, iż subsydiarny charakter rysunku planu miejscowego jest konsekwencją określenia w ten sposób jego pozycji w obowiązującym w Polsce systemie planowania przestrzennego, a nie graficznego charakteru zapisu<sup>58</sup>. Najbardziej ogólne, funkcjonujące w teorii prawa pojęcia normy prawnej nie zawsze odwołują się bowiem do

---

<sup>53</sup> Zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych...*, s. 209-2011 i powołana tam literatura.

<sup>54</sup> Art. 14 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm., tekst jednolity.

<sup>55</sup> Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 114; zob. także orzecznictwo, np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 lutego 2005 r., OSK 1070/04, LEX nr 175328.

<sup>56</sup> Znalazło to także potwierdzenie w brzmieniu art. 8 ust. 1 ustawy o z.p.: „integralną częścią planu jest rysunek planu stanowiący załącznik do uchwały rady gminy. Rysunek planu obowiązuje w zakresie określonym uchwałą”.

<sup>57</sup> R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995, s. 32.

<sup>58</sup> Zob. T. Bąkowski, *Graficzne elementy planu w świetle prawa do informacji o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 9, s. 26.

aspektów lingwistycznych (jako wyrażenia etnicznego języka pisanego)<sup>59</sup>, choć niewątpliwie w teorii prawa przeważa ujmowanie pojęcia „język prawny” w odniesieniu do języka etnicznego, czy też języka powszechnego, ze względu na typową formę przepisów prawnych – tekst.

Nie ulega wątpliwości, iż niezbędność graficznej postaci ustaleń planów odnoszących się do zjawisk przestrzennych wynika z przesłanek pragmatycznych. Charakter przedmiotu uregulowań planu powoduje, iż zastosowanie w nim wyłącznie metody opisowej byłoby utrudnione. Mogłoby spowodować nieczytelność, nieprecyzyjność i rozwlekłość tekstu.

Kolejnym problemem wykładni, który zdaje się być swoistym dla norm planowych, jest dopuszczalność wykładni autentycznej – rozumianej jako interpretacja dokonana przez podmiot, który ustanowił daną normę. Może ona przyjmować formę wykładni oficjalnej – zawartej w oficjalnym i mającym moc wiążącą akcie – lub nieoficjalnej, w której intencje prawodawcy poznawane są na podstawie materiałów przygotowawczych niemających formalnie mocy wiążącej<sup>60</sup>. Dopuszczalność wykładni oficjalnej zgodnie z paremią „ten, kto stanowił, może interpretować” nie budzi wątpliwości, jeśli istnieje wyraźne uprawnienie prawodawcy. Jest ona jednak niezwykle rzadka. Za niedopuszczalną należy uznać natomiast wykładnię autentyczną w formie nieoficjalnej<sup>61</sup>. Ponadto trzeba podkreślić, iż wykładnia autentyczna ma charakter abstrakcyjny i nie wiąże się z rozstrzygnięciem spraw indywidualnych<sup>62</sup>.

Należy zauważyć, iż swoistość wykonywania zadań administracji publicznej, gdzie mamy do czynienia ze skomplikowanymi, różnymi układami kompetencji prawodawczych i wykonawczych (administracja tworzy źródła prawa i stosuje prawo) powoduje, że stosowanie tej reguły może być utrudnione. Świadczy o tym orzecznictwo dotyczące tego zagadnienia<sup>63</sup>, a także urzędnicza praktyka łamania tego zakazu. Wypowiedzi judykatury w tym zakresie jednoznacznie jednak wykluczają stosowa-

---

<sup>59</sup> Przegląd występujących w teorii prawa ujęć języka prawnego, zob. A. Malinowski, *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006, s. 21-30.

<sup>60</sup> Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 34-39; zob. również M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 67 (autor przedstawiając rodzaje wykładni prawa stosuje nieco odmienną nomenklaturę).

<sup>61</sup> Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni...*, s. 34 i nast.

<sup>62</sup> Zob. tamże, s. 35.

<sup>63</sup> W kontekście norm planowych odnosi się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

nie tego rodzaju wykładni, ewentualnie dopuszczając jej pomocniczy, lecz niewiążący charakter<sup>64</sup>.

W doktrynie w tym zakresie zaprezentowano zaś stanowisko jeszcze bardziej restrykcyjne – dotyczy niedopuszczalności traktowania wykładni autentycznej nawet jako wyłącznie pomocniczej wskazówki interpretacyjnej<sup>65</sup>. Rodzi to bowiem niebezpieczeństwo uznania jej za często nienazwany, lecz przesądający argument w wyborze określonego rozstrzygnięcia. Dopuszczenie wykładni autentycznej stwarzałoby więc zagrożenie zacierania różnicy między stanowieniem a stosowaniem prawa. Otwierałoby też pole dla szerokiej i wymykającej się spod kontroli swobody organu administracji, „którego twierdzenia co do intencji, motywów oraz rozumienia prawa przez niego tworzonego byłyby w zasadzie niepodważalne”<sup>66</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując przedstawione rozważania, można pokusić się o sformułowanie kilku tez (stanowiących hipotezy badawcze, wyznaczające pole dyskusji i przyszłych badań).

Po pierwsze, normy planowe w prawie ochrony środowiska (podobnie jak inne normy planowe) charakteryzują się dużym zróżnicowaniem, stanowiącym pochodną różnorodności charakteru prawnego aktów planistycznych. Już samo ustalenie źródeł prawa, jako źródła rekonstrukcji normatywnej podstawy decyzji, poprzedzające etap wykładni prawa (rekonstrukcji normy do zastosowania, stanowiącej postawę decyzji stosowania prawa) nastęrcza trudności w przypadku tych aktów.

Po drugie, wykładnię norm planowych cechują pewne odrębności, które również związane są z ich swoistymi cechami, w tym przynależnością do prawa ochrony środowiska. Różnorodność tych norm uniemożliwia też w zasadzie sformułowanie ogólnego modelu ich wykładni. Powstaje jednak pytanie o celowość budowania takiego modelu.

---

<sup>64</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 3 marca 1999 r., IV SA 1960/98, LEX nr 47297; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2004 r., OSK 1278/04; wyrok NSA z dnia 21 maja 2015 r., II OSK 2572/13, LEX nr 1780492; wyrok NSA z dnia 3 marca 1999 r., IV SA 1960/98, LEX nr 47297.

<sup>65</sup> Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, s. 452.

<sup>66</sup> Tamże.

Po trzecie, trudności wykładni aktów planistycznych jako źródeł prawotwórczych stanowią refleks ich szczególnego charakteru prawnego. Wydaje się, że można nawet zauważyć powstającą wobec tej swoistości, pewną nieprzystawalność klasycznych dyrektyw wykładni.

Na koniec, można pokusić się też o sformułowanie uwagi natury ogólniejszej. Problematyka wykładni norm planowych zdaje się pośrednio wskazywać na procesy ewolucji prawa administracyjnego – od prawa represyjnego do autonomicznego, a nawet responsywnego, których to procesów istotnym stymulatorem staje się prawo ochrony środowiska. Może to też świadczyć o emancypacji prawa ochrony środowiska w stosunku do prawa administracyjnego. Rozwijając tę tezę warto sięgnąć do teorii modeli porządków prawnych Ph. Noneta i Ph. Selznicka, którzy wyróżniają w niej trzy typy (modele) prawa: represyjnego, autonomicznego i responsywnego<sup>67</sup>.

Ze względu na charakter aktów planistycznych w prawie ochrony środowiska, trudno jest usytuować je w siatce pojęciowej prawa administracyjnego. Jest to poniekąd konsekwencją funkcjonującego w polskim prawie postrzegania roli prawa administracyjnego w modelu zarządzania państwem, opartego na założeniach racjonalności instrumentalnej, gdzie prawo administracyjne jest instrumentem zarządzania społeczeństwem, służącym osiągnięciu zamierzonych celów społecznych. „Prawo administracyjne jakby projektuje przyszłe społeczeństwo”<sup>68</sup>. W takim ujęciu plan staje się narzędziem sterowania społeczeństwem dla osiągnięcia odgórnie ustalonego celu.

Choć słuszna jest, formułowana w świetle teorii modeli porządków prawnych Ph. Noneta i Ph. Selznicka, teza o postępującym od 1989 r. przekształceniu represyjnego prawa administracyjnego w autonomiczne prawo administracyjne<sup>69</sup>, to nadal jednak założenie racjonalności instrumentalnej jest silnie obecne w prawie administracyjnym, w mniejszym stopniu zaś w prawie ochrony środowiska.

---

<sup>67</sup> Modele porządków prawnych przedstawione zostały w pracy: Ph. Nonet, Ph. Selznick, *Law and Society in Transition*, New York 1978 (cyt. za M. Zirk-Sadowski [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *System Prawa Administracyjnego*, t. 4. *Wykładnia...*, s. 184-187, który w oparciu o te modele przedstawił na gruncie prawa administracyjnego ewolucję polskiego prawa i prawoznawstwa).

<sup>68</sup> M. Zirk-Sadowski [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *System Prawa Administracyjnego*, t. 4. *Wykładnia...*, s. 141.

<sup>69</sup> Zob. tamże, s. 184.

Czytelne jest to właśnie na przykładzie aktów planistycznych – swobodnych źródeł prawa ochrony środowiska. W dziedzinie tej, przynajmniej w założeniu, coraz bardziej zdaje się dominować model planowania partycypacyjnego, gdzie planowanie stanowi formę koordynowania działań obustronnych – wytyczania wspólnej drogi dla osiągnięcia konkretnego celu<sup>70</sup>, a nie planowania heteronomicznego<sup>71</sup> (gotowego produktu – narzędzia sterowania społeczeństwem dla osiągnięcia odgórnie ustalonego celu, bez udziału podmiotów sfery zewnętrznej administracji).

Wynika to poniekąd z okoliczności, iż współcześnie obserwowany renesans roli aktów planistycznych w prawie ochrony środowiska, stymulowany jest zwłaszcza oddziaływaniem prawa i polityki Unii Europejskiej<sup>72</sup>. Prawo europejskie dąży zaś do wdrażania koncepcji prawa responsywnego (trzeciego typu prawa w świetle teorii Ph. Noneta i Ph. Selznicka). W modelu tym prawo mające charakter negocjacyjny, jest tworzone przez dyskusowanie o zasadach, opierając się na mechanizmach samosterujących się społeczeństw państw członkowskich<sup>73</sup>. Wpisując się w ten model akty planowania stanowią skuteczne narzędzia rozwiązywania problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych<sup>74</sup>.

Można więc zauważyć, iż ów partycypacyjny paradygmat norm planowych w prawie ochrony środowiska rodzi też pewne przesunięcie pojęciowe. Normy planowe w prawie ochrony środowiska są nadal normami, które nakazują realizację (lub dążenie od osiągnięcia) pewnego celu. Odbiegają jednak od wzorcowej ich konstrukcji jako niewskazujących, jak należy się zachować, po to, aby realizować pewien cel – lecz przypisujących, jaki cel powinien być zrealizowany. W przypadku norm planowych prawa ochrony środowiska cel normodawcy staje się bowiem zbieżny z celem adresata normy.

**Słowa kluczowe:** wykładnia prawa, norma planowa, norma prawna, planowanie w prawie ochrony środowiska

---

<sup>70</sup> Zob. R. Stankiewicz, *Znaczenie aktów planowania...*, s. 190.

<sup>71</sup> Zob. M. Małecka-Łyszczek, *Uwarunkowania zmian w postrzeganiu roli aktów planowania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 10, s. 11.

<sup>72</sup> Zob. Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy...*, s. 142 i nast.

<sup>73</sup> Zob. M. Zirk-Sadowski [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *System Prawa Administracyjnego*, t. 4. *Wykładnia...*, s. 187.

<sup>74</sup> Zob. M. Małecka-Łyszczek, *Uwarunkowania zmian...*, s. 12-13.

## Bibliografia

- Bąkowski T., *Graficzne elementy planu w świetle prawa do informacji o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 9, s. 24-29.
- Bobrowicz J., *Kwalifikacja aktu normatywnego jako aktu prawa miejscowego – na przykładzie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2012, nr 4, s. 23-45.
- Boć J., *Przykład prawnych form działania administracji w ochronie środowiska*, [w:] A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 403-505.
- Bukowski Z., *Charakter prawny planów gospodarki odpadami*, „Ochrona Środowiska. Przegląd” 2003, nr 1, s. 13-22.
- Bułajewski S., *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 5-21.
- Chmielewski J., *Z problematyki aktów planistycznych w prawie administracyjnym – na przykładzie planów i uproszczonych planów urzędnienia lasów*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 10, s. 51-63.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.
- Dubowska A., *Plan działań krótkoterminowych jako instrument ochrony powietrza*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 95-110.
- Duniewska Z., M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 141-175.
- Federczyk W., B. Majchrzak, *Akt normatywny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Problemy na tle aktów organów administracji*, [w:] M. Błachucki, T. Górznińska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014, s. 153-173.
- Fogel A., *Plany ochrony obszarów chronionych jako instrument kształtowania przestrzeni na poziomie lokalnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3/4, s. 83-98.
- Goździewicz-Biechońska J., *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011.
- Hauser R., E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995.
- Jakimowicz W., *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006.



- Kaczor J., *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 10, s. 21-35.
- Krzyżanowska M.G., *Akty prawa miejscowego z zakresu ochrony powietrza w świetle wybranego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 133-158.
- Kwaśniak P., *Charakterystyka norm prawnych zawartych w aktach planistycznych na przykładzie planów miejscowych*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Seria Administracja” 2013, nr 1, s. 13-29.
- Leszczynski L., B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *System Prawa Administracyjnego*, t. 4. *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Leszczynski L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004.
- Malinowski A., *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006.
- Małecką-Lyszczek M., *Uwarunkowania zmian w postrzeganiu roli aktów planowania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 10, s. 6-13.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Niesiołowski J., *Normy, dyrektywy, optatywy jako wypowiedzi prawodawcy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. 7, s. 395-401.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002.
- Nonet Ph., Ph. Selznick, *Law and Society in Transition*, New York 1978.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Sommer J., *Charakter prawny planów w zakresie ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka” 2010, nr 2, s. 30-44.
- Sommer J., *Planowanie w ochronie środowiska*, [w:] Radecki W. (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza. Rozwój. Perspektywy*, Warszawa 2010, s. 125-146.
- Stankiewicz R., *Znaczenie aktów planowania w prawie ochrony środowiska*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014, s. 188-201.
- Właźlak K., *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Wronkowska S., Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002.
- Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa 1978.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

## INTERPRETATION OF PLANNING NORMS IN ENVIRONMENTAL LAW – PRELIMINARY ISSUES

### Summary

In the context of interpretation of law, the article deals with the issue of planning in environmental protection – a phenomenon that has been experienced a kind of renaissance in Polish law. The aim of the article is to answer the question, what are the distinctive features of interpretations of environmental law in relation to planning norms and whether and to what extent the specificity of planning acts as sources of law determines their interpretation. The article is preliminary. It aims to identify problems and determine directions for further research. Starting from the presentation of planning acts in the environmental law as a source of legal norms' reconstruction, it is pointed out that the difficulties of interpreting planning acts as sources of law reflect their special legal character. Analyzing then the nature of planning norms in environmental law, it is noted that (similarly to other planning norms) their diversity is a consequence of the legal nature's diversity of planning acts. The specificity of the interpretation of planning norms is presented in some examples. Finally, the impact of planning in environmental law on evolutionary tendencies of the legal model in Poland, in the light of Ph. Nonet and Ph. Selznick's theory is noted.

**Key words:** legal interpretation, planning norm, legal norm, planning in environmental law

## ИНТЕРПРЕТАЦИЯ ПЛАНОВЫХ НОРМ В ПРАВЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ – ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

### Резюме

Статья предоставляет, в контексте интерпретации права, проблематику планирования в охране окружающей среды – явления, которое, на данный момент, переживает своего рода ренессанс. Целью размышлений является ответ на вопрос, какие есть обособленности интерпретации права охраны окружающей среды относительно плановых норм, а также в какой степени своеобразность планирования актов как источников права определяет их интерпретацию. Статья имеет вступительный характер и целенаправленна на идентификацию исследовательских проблем, а также определение направлений дальнейших поисков. Выходя с представленных планировочных актов в праве охраны окружающей среды как источника реконструкции правовой нормы, указано, что трудности интерпретации планировочных

актов как правотворческих источников представляют рефлекс их особенного юридического характера. Далее анализируя характер плановых норм в праве охраны окружающей среды, обращает внимание, что (как и другие плановые нормы) предоставляют они большое разнообразие, которые являются производными разнообразием юридического характера планировочных актов. Автор также подчеркивает своеобразный интерпретации плановых норм, демонстрируя примеры обособленности, которая также связана со своеобразными признаками плановых норм, а также их принадлежности к праву охраны окружающей среды. На конец, подчеркивает влияние планирования в праве охраны окружающей среды на эволюционные тенденции модели права в Польше в свете теории P. Noneta и P. Selznicka.

**Ключевые слова:** правовая интерпретация, плановая норма, правовая норма, планирование в праве охраны окружающей среды

