



Sprawozdanie z posiedzenia Zespołu Prawno Urbanistycznego Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Dnia 4 czerwca 2024 r. odbyło się posiedzenie Zespołu Prawno Urbanistycznego Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Podstawą dla dyskusji w ramach posiedzenia był opublikowany w 2023 r. (tom 95, zeszyt 4) w *Przeglądzie Geograficznym* artykuł pt. *Wymiar prawny w dyscyplinie geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne i zagadnienia badawcze* (Nowak et al., 2023). Celem posiedzenia było pogłębienie zagadnień przedstawionych w artykule. Nie budzi bowiem wątpliwości, że wymiar prawny występuje zarówno w sferze tematów związanych z gospodarką przestrzenną, jak również związanych z geografią społeczno-ekonomiczną.

Wszyscy współautorzy artykułu zostali zaproszeni do panelu dyskusyjnego. Z prezentowanymi przez nich tezami zapoznało się prawie 50 uczestników posiedzenia (w formule stacjonarnej oraz online). Współautorzy zostali poproszeni o udzielenie odpowiedzi na dwa pytania:

- wskazanie kluczowych zagadnień identyfikujących aktualne priorytety związane z wymiarem praktycznym geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej;
- określenie kluczowych tematów, w których zauważalny jest wymiar prawny geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej.

Oba zagadnienia są wzajemnie mocno powiązane, a zarazem zauważalne w polskiej debacie co najmniej od lat 80. Przez potrzebę stwierdzenia konieczności zaistnienia pogłębionego podejścia prawnego należy rozumieć przede wszystkim sytuację, w której poszczególne przepisy prawne sprawiają kłopoty. Mogą to być zarówno dylematy związane z uchwalaniem nowych aktów prawnych (określeniem ich treści i sposobu rozwiązania poszczególnych problemów), jak również ich wykładni, np. na szczeblu sądowym.

Poniżej przedstawiono kluczowe elementy refleksji uczestników dyskusji.

Profesor Tadeusz Strykiewicz (UAM) zwrócił uwagę, że przy rozważaniu wymiaru prawnego geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej konieczne jest zdefiniowanie skali, do której się odnosimy oraz sposobu rozumienia pojęcia „gospodarka przestrzenna” (jako gospodarowania przestrzenią, gospodarowania w przestrzeni, lub ujęcia zintegrowanego). W odniesieniu do gospodarowania przestrzenią wśród kluczowych kierunków badań, w których wymiar prawny powinien być uwzględniany, prof. Strykiewicz wymienił badania użytkowania ziemi, tworzenie planów przestrzennych, wycenę świadczeń ekosystemowych oraz adaptację do zmian klimatu. Prelegent odwołał się do zróżnicowanych koncepcji teoretycznych, akcentując w szczególności orientację instytucjonalną, wywodzącą się z nowej ekonomii instytucjonalnej oraz teorii regulacji. W tym kontekście podkreślił również, że przestrzeń stanowi pole negocjacji. Wymiar prawny może pomóc dokonywać oceny w zakresie dostosowywania poszczególnych rodzajów działalności do konkretnych miejsc. Profesor Strykiewicz wskazał ponadto na nowe wy-

zwania badawcze, powiązane albo z innowacjami technologicznymi, albo też z potrzebą koincydencji skali przestrzennej i czasu oddziaływania regulacji prawnych.

Kolejna uczestniczka dyskusji, profesor Iwona Sagan (Uniwersytet Gdański) zaznaczyła, że geografia społeczno-ekonomiczna jest nauką nomotetyczną, formułującą teorie i koncepcje, uniwersalizującą problemy. W sytuacji unii dyscyplinarnej z gospodarką przestrzenną, silnie osadzoną w naukach stosowanych, oba wymiary wzmacniają się. Gospodarka przestrzenna może korzystać z dorobku geografii w zakresie identyfikacji problemów, ujawniania ich przyczyn i mechanizmów rozwoju. Z kolei geograficzne badania podstawowe mogą, poprzez aplikacyjność gospodarki przestrzennej, znacznie skuteczniej oddziaływać na kształtowanie przestrzeni. Dowodem na wzajemne wzmocnienie roli obu obszarów dyscypliny „geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna” jest rosnące zainteresowanie wymiarem prawnym tak w teoretycznych jak i stosowanych podejściach. Silna obecność problematyki prawnej w prowadzonych badaniach i zacieśniająca się współpraca ze specjalistami z zakresu prawa stwarza wyjątkową szansę na umocnienie roli całej dyscypliny zarówno w wymiarze badań podstawowych jak i w oddziaływaniu na praktykę polityki rozwojowych i kształtowania szeroko definiowanego środowiska. Zespolenie w obszarze jednej dyscypliny dwóch wymiarów: koncepcyjno-teoretycznego i aplikacyjnego pozwala na inicjowanie progresywnych działań, zapobiegających powstaniu problemów, a nie jedynie oferowanie reaktywnych rozwiązań, gdy problem już jest. Licznych przykładów w tym zakresie dostarczają badania dotyczące rozwoju miast, a także polityk miejskich. Profesor Sagan (nawiązując również do geografii prawnej) przypomniała, że prawo stanowi produkt społeczny i funkcjonuje w określonej kulturze prawnej. W takim też kontekście należy postrzegać jego znaczenie, sposób interpretowania i siłę oddziaływania regulacji prawnych. Najlepszym przykładem jest w tym zakresie historia regulacji dotyczących decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Mimo negatywnej oceny są one uporczywie stosowane przez ponad dwie dekady stając się podstawą dla rozszerzania się chaotycznej zabudowy i braku ładu przestrzennego.

Profesor Tomasz Komornicki (IGiPZ PAN) zauważył, że prawo nie nadąża za procesami w przestrzeni, zwłaszcza za różnicowaniem się przestrzeni i odmiennych poziomów rozwoju. Dlatego jednym z kluczowych wyzwań związanych z wymiarem prawnym geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej jest terytorializacja prawa (która musi być powiązana z szeroką oceną skutków terytorialnych zmian prawnych). Wskazane wyzwanie rzeczywiście wymaga przebudowania systemu prawnego, także w poszczególnych gałęziach prawa. Profesor Komornicki zwrócił również uwagę na konieczność szerszego uwzględnienia czynników prawnych w analizach ilościowych, co wymaga dostosowania pod względem metodologicznym. Prelegent zwrócił również uwagę, że prowadzona dyskusja pokazuje konieczność rozważenia (doprecyzowania) zakresu aktualnej dyscypliny naukowej.

Na kolejne płaszczyzny dotyczące wymiaru prawnego geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej zwrócił uwagę w swoich wystąpieniach profesor Marek Degórski (IGiPZ PAN). Podkreślił, że przy określaniu roli prawa należy pamiętać, że człowiek nie tylko powinien być biorcą, wykorzystującym przyrodę do swoich celów. Prawo powinno zapewniać możliwość ochrony najcenniejszych obszarów z punktu widzenia potencjału środowiskowego, kulturowego i krajobrazowego oraz ułatwiać możliwość realizacji świadczeń ekosystemowych w celu poprawy dobrostanu człowieka. Wskazał na konieczność prawnych regulacji w kontekście kryteriów lokalizacyjnych inwestycji energetycznych,

szczególnie farm wiatrowych z uwagi na sieć osadniczą oraz strukturę przestrzenną prawie chronionych obiektów, zarówno przyrodniczych, jak i kulturowych. Profesor Degórski zwrócił również uwagę na konieczność dostosowania prawa do stosowanych w przestrzeni rozwiązań wariantowych oraz wykorzystania potencjału endogenego środowiska w obszarach miejskich. Również za jedną z kluczowych płaszczyzn, wymagających dostosowania prawa, uznał odpowiedź na wyzwania klimatyczne (zarówno adaptacyjne, jak też związane z mitygacją zmian klimatu).

Prof. Przemysław Śleszyński (IGiPZ PAN) również wyraził pogląd, że z jednej strony prawo powinno reagować na pojawiające się w przestrzeni nowe wyzwania. Z drugiej strony zaobserwował tendencję, zgodnie z którą prawo rozszerza swój zakres: coraz więcej spraw podlega regulacji. Przekłada się to bardzo mocno na sferę przestrzenną, co zauważalne jest chociażby przy okazji monitoringu zjawisk przestrzennych, kiedy kierunek i sposób dokonywania monitoringu znacząco zależy od przyjmowanych definicji prawnych danego zjawiska, np. rejestracji liczby ludności na danym obszarze. Prof. Śleszyński wskazał na duże podobieństwo klasyfikacji subdyscyplin przedmiotowych geografii i prawa administracyjnego (np. geografia transportu, przemysłu, rolnictwa, hydrologia odpowiadające prawu transportowemu, przemysłowemu, rolniczemu i wodnemu) i że trudno wskazać inną dyscyplinę o takiej zbieżności. Podkreślił, że choćby z tego względu związki geografii z prawem są silne, a wśród najbardziej powiązanych zagadnień wymienił geografię polityczną, kwestie planowania przestrzennego i zarządzania terytorialnego oraz klasyfikacje i delimitacje przestrzenne. Z kolei największą „białą plamę” w badaniach geografii i prawa prelegent zidentyfikował w określeniu szczegółowej roli własności w kształtowaniu przestrzeni (co jest bardzo trudne z uwagi na brak szczegółowych danych). Zwrócił również uwagę, że o ile w Polsce geografia prawna nie jest rozwinięta, to w literaturze zagranicznej, zwłaszcza anglosaskiej, jest ona wykrystalizowanym i silnym nurtem badawczym. Ma to m.in. związek z rozwojem geografii radykalnej, podejmującej istotne problemy różnego rodzaju wykluczeń społecznych oraz promującej idee tzw. sprawiedliwości społecznej.

Ostatni z prelegentów, profesor Paweł Churski (UAM) dostrzegł rolę prawa przy definiowaniu zasad współtworzenia przestrzeni, której nie należy ograniczać jedynie do wymiaru jej fizyczności, ale traktować ją jako wytwór jej użytkowników, co stanowi podstawę definiowania i wykorzystania w polityce rozwoju pojęcia kapitału terytorialnego. Prelegent zaznaczył, że doświadczenia polskiego systemu w ostatnich latach skłaniają do negatywnych refleksji: prawo wciąż nie może pokonać dychotomii systemów planowania społeczno-gospodarczego oraz planowania przestrzennego. Jednym z priorytetowych kierunków jest w tym kontekście wdrażanie zasad zintegrowanego planowania rozwoju, czemu służyć powinien w pierwszym kroku przegląd następstw ostatnich nowelizacji ustawy o zasadach wspierania rozwoju oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a docelowo przyjęcie nowej regulacji ustawowej ostatecznie regulującej nowy system polityki rozwoju w Polsce. Działania te muszą korzystać z wymiaru prawnego geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej.

W czasie dyskusji głos zabrał również prof. Tadeusz Markowski (UŁ), podkreślający ekonomiczny wymiar gospodarki przestrzennej. W tym kontekście kluczowe jest odniesienie się do sfery związanej z ułomnymi rynkami, a także rozumienia przestrzeni jako dobra publicznego.

Przeprowadzona dyskusja potwierdziła (zauważalną w publikacjach z zakresu geografii prawnej) współzależność prawa oraz sfery społeczno-gospodarczej. Trzeba jednak dodać, że zwłaszcza w polskim systemie prawo nie nadąża za procesami w przestrzeni, co również na wskazaną współzależność znacząco wpływa. Do tego dochodzi optymalny stopień szczegółowości prawa (oraz dostosowania tej szczegółowości do realizowanych przez prawo celów) i związany z tym dylemat: co w danym wypadku jest bardziej istotne: elastyczność prawa (pozostawiająca użytkownikom przestrzeni pewną swobodę), czy pewność rozwiązań prawnych (ważna zwłaszcza dla inwestorów). Poważnym wyzwaniem jest terytorializacja prawa, którą należy powiązać z integracją planowania rozwoju. Prawo nie tylko musi być dostosowane do specyficznych wyzwań zróżnicowanych terenów, ale też zapewniać powiązanie między odmiennymi politykami sektorowymi. Istotny kierunek badań, umożliwiający zbliżanie się do osiągnięcia wskazanych celów, obejmuje międzynarodowe porównania regulacji prawnych (zwłaszcza tych dotyczących prawa planowania przestrzennego). Uczestnicy dyskusji zgodzili się, że tak wieloaspektowy wymiar prawny geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej zasługuje na dalsze pogłębione analizy.

Piśmiennictwo

- Nowak, M., Śleszyński, P., Churski, P., Degórski, M., Komornicki, T., Sagan, I., & Strykiewicz, T. (2023). Wymiar prawny w dyscyplinie geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne i zagadnienia badawcze. *Przegląd Geograficzny*, 95(4), 343-367.
<https://doi.org/10.7163/PrzG.2023.4.1>

Maciej J. Nowak
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Szczecin